ELEMENTOS

DEL

DERECHO POLÍTICO

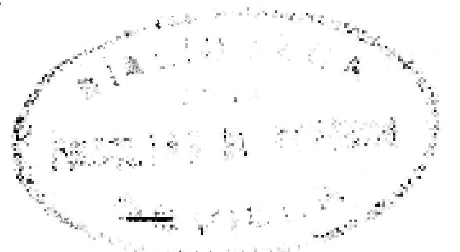
Y ADMINISTRATIVO

DE ESPAÑA,

POR EL DOCTOR

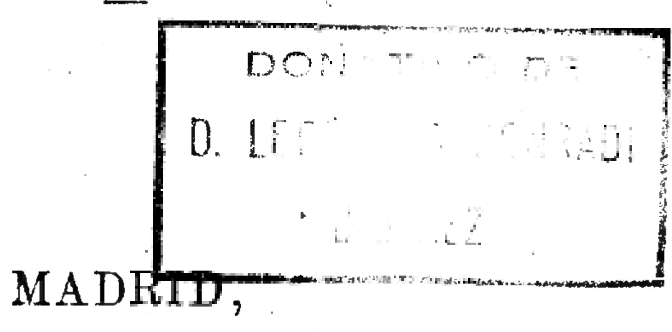
D. MANUEL COLMEIRO,

ANTIGUO CATEDRÁTICO DE DICHAS ASIGNATURAS EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL.



SEXTA EDICION

CORREGIDA, AUMENTADA Y AJUSTADA
Á LA LEGISLACION VIGENTE.



MADRID,

LIBRERÍA DE LOS SUCESORES DE ESCRIBANO,

CALLE DEL PRÍNCIPE, NÚMERO 25.

1881

Establecimiento tipográfico de E. Martínez y E. Pradera, San Pedro, 10.

ADVERTENCIA.

El libro que por la sexta vez ofrecemos al público no es sino un compendio de las obras intituladas *Curso de derecho político segun la historia de Leon y Castilla* y *Derecho administrativo español* del mismo autor.

Considerando que hay muchas personas á quienes acomoda estudiar los elementos del Derecho político y administrativo sin penetrar en el fondo de la ciencia, hemos creido útil la publicacion de este manual, en donde encontrará el lector la parte más sustancial de las obras referidas.

Si por ventura le pareciese escaso de doctrina, puede acudir á las fuentes y consultarlas con tanto más fruto, cuanto mejor preparado estuviere con la lectura de un libro que abre al lector horizontes nuevos, y le guia por sendas para él desconocidas. Si le fuesen ya familiares semejantes estudios, el compendio le traerá á la memoria lo que en otro tiempo hubiere aprendido, y le facilitará ordenar

sus ideas con el auxilio de un método fácil y expedito.

Presentar las ciencias más graves y austeras en términos llanos y vulgares para que la instruccion penetre en todas las clases de la sociedad, y ponerlas al nivel de las inteligencias más humildes, es sin duda un trabajo de poca gloria; pero en cambio digno de estimacion y alabanza por los beneficios que reportan los pueblos.

Hoy más que nunca hacen falta en España buenos libros, por lo mismo que la libertad de enseñanza obliga á redoblar los esfuerzos individuales; y esta es la ocasion de dar á la juventud estudiosa un saludable y oportuno consejo.

Guárdese de creer que un manual encierra todo lo que basta á poseer la menor de las ciencias conocidas. Un libro elemental sólo contiene los principios ó fundamentos de algun ramo ó parte de la humana sabiduría, que no se alcanza á tan leve costa y con tan pocas vigilias. Si la juventud impaciente por terminar pronto su carrera literaria, devora cada año diversas asignaturas, y para salir adelante con el empeño, pone su confianza en la seductora comodidad de los manuales, el nivel intelectual de la generacion que asoma á la vida pública, descenderá de grado en grado hasta el límite vergonzoso

de un saber á medias, más atrevido y peligroso que la ignorancia misma.

Por último, los graves sucesos que de poco tiempo acá trocaron la faz de España, de tal modo conmovieron sus instituciones políticas, que aun despues de volver las aguas á su antiguo cáuce, fué necesario conservar una buena parte de las reformas introducidas desde 1868 hasta 1875 en nuestro derecho administrativo.

Ajustada esta edicion á las leyes vigentes, puede hacer las veces de un apéndice ó suplemento al *Derecho administrativo español* en donde se contiene la doctrina general ó la verdad segun la ciencia, así como sus más constantes y útiles aplicaciones, sin perjuicio de las novedades que descienden á los pormenores, las cuales llegarán á ser duraderas, si el tiempo las confirmare, despues que nuestra inquieta sociedad halle su natural asiento, y las instituciones adquieran aquel grado de solidez que los monumentos más antiguos deben á su aplomo.



ELEMENTOS

DEL

DERECHO POLÍTICO.

PARTE PRIMERA.

TEORÍA.

CAPÍTULO I.

DEL DESTINO DEL HOMBRE.

Dios, al formar al hombre, le dotó de un cuerpo perecedero y un alma inmortal. La naturaleza humana participa de *espíritu* y *materia*, doble vínculo que le liga con este mundo visible y con la vida futura, término de nuestra peregrinacion por la tierra.

El hombre, en cuanto es un sér sensible, se mueve al estímulo del *placer* y del *dolor* que hacen agradable ó desagradable su existencia. Siente necesidades físicas, como hambre y sed, frio y calor y otras semejantes comunes á los brutos que acuden á satisfacerlas por el solo instinto de conservacion. En cuanto sér racional, experimenta otra clase de necesidades del órden moral, ya relativas al *pensamiento*, como el amor á la verdad cuya posesion constituye la ciencia, ya tocantes al *corazon*, como la amistad, la benevolencia, los afectos de pátria y de familia, y ya derivadas de la *conciencia*, como el goce del bien, la nocion del deber y el deseo de la inmortalidad.

La *razon* es la luz del alma, el freno de nuestros apetitos y la regla de nuestras acciones. La razon supone *libertad*, porque sin ella no habria conciencia ó criterio de lo bueno y

de lo justo, ni de consiguiente responsabilidad de los actos humanos.

La *ley natural* es la ley misma del Criador comunicada á todas las gentes por medio de esta luz misteriosa de la razon que nos enseña nuestros deberes para con Dios, para con nosotros mismos y para con los demás hombres. Quien obedece la ley natural sigue el *bien* y practica la *virtud:* quien no la obedece sigue el *mal* y se entrega al *vicio.*

Hay dos clases de bienes y males: el bien y el mal físico que causan placer ó dolor al cuerpo, y el bien y el mal moral que dan contento ó pesadumbre al ánimo. Llámase felicidad la perseverancia del bien, é infelicidad la perseverancia del mal. Los frutos de la virtud son el bien, porque el bien no puede producir sino bienes, y los frutos del vicio son el mal, porque el mal sólo puede engendrar males. Si algun accidente pasajero se interpone entre la causa y el efecto, ocurrirá tal vez que se suspenda por un momento esta ley moral; mas removido el obstáculo, recobra su imperio la sancion de la naturaleza.

El hombre viene al mundo para conservarse y perfeccionarse en cuanto espíritu y materia, y así su destino es luchar contra el mal á fin de alcanzar la mayor suma de felicidad posible. Combate la miseria con la abundancia, la ignorancia con la instruccion, la malevolencia con la justicia, y él mismo se combate á sí propio, cuando la razon batalla con el instinto.

CAPÍTULO II.

DE LA SOCIEDAD POLÍTICA.

Investigar el orígen de la sociedad política sería suponer un absurdo y pretender un imposible. Un absurdo, porque significaria que los hombres no siempre vivieron en comun, y que la sociedad de un modo ú otro constituida no es ley constante de la naturaleza ó la forma necesaria de nuestra existencia. Un imposible, porque ni la historia, ni la tradicion, ni los monumentos más antiguos alcanzarán jamás á disipar las espesas nubes que rodean la cuna de los pueblos, cuando vienen de tiempos remotos.

La sociedad no fué adquirida ni premeditada, ni procede por lo tanto de pactos ó convenciones arbitrarias que suponen contingente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre como sér sensible y racional al mismo tiempo.

No es la mútua proteccion el objeto único de la sociedad. Si lo fuese, la vida de los hombres en comun sería contingente y no necesaria, temporal y no perpétua, condicional y relativa, y de ningun modo universal y absoluta. Cimentada la sociedad en los intereses, subsistiria por el egoismo y la fuerza, en vez de mantenerse á favor de los vínculos morales más suaves y duraderos.

Locke, Rousseau y otros publicistas de su escuela imaginaron un *contrato social,* orígen y fundamento de la sociedad política. Suponen que los hombres andaban primitivamente errantes y dispersos por los bosques en el *estado de la naturaleza.* Llegó un dia en que creciendo los peligros que amenazaban su propia conservacion, acordaron mudar la forma de su existencia, y se propusieron resolver este árduo problema: «Hallar un sistema de asociacion que proteja y defienda con todas las fuerzas de la comunidad la persona y hacienda de los individuos y por el cual, uniéndose cada uno á todos, no obedezca sin embargo más que á sí propio, y se mantenga tan libre como ántes». Entónces dijeron: «Ponga cada uno de nosotros en comun su persona y todo su poder, sométase á la suprema direccion de la voluntad general, y recibamos en la corporacion á cada miembro como parte indivisible del todo».

El contrato social, considerado históricamente, es un supuesto falso, porque la rudeza primitiva de los hombres, la imposibilidad de entenderse y concertarse y la ausencia de toda ley y todo poder para reducir los díscolos á la debida obediencia, no permiten admitirlo como verdadero, ni aun como posible. Los pactos suponen siempre una ley anterior, natural ó positiva, de donde derivan su legitimidad, y una autoridad establecida en quien libran su eficacia.

El pacto social es un ideal y no una realidad. No se formó la sociedad política discutiendo los hombres de antemano las condiciones de su futura existencia, estipulando cómo habian de ser regidos, escogiendo una pátria y reservándose el in-

dividuo el derecho de romper sus vínculos con la comunidad el dia que hallase oneroso el contrato.

No discuten los pueblos en su orígen las instituciones que la necesidad y el tiempo les obligan á aceptar, como no discute el niño las condiciones de la familia en que nace; ni la misma democrácia ha reconocido jamás el derecho á despedazar la pátria comun separándose el individuo, el pueblo ó la provincia de la sociedad general; y si alguna vez lo intentaron, fueron los disidentes habidos por rebeldes y reducidos á la obediencia por la fuerza de las armas.

La razon y la historia nos enseñan que primero se forma la familia; luégo la reunion de varias familias constituye la tribu; despues del conjunto de diversas tribus resulta el pueblo, y más tarde, agregándose los pueblos, aparece la nacion, todo por el influjo de las poderosas leyes de la naturaleza que acercan el hombre al hombre sin pactos ni convenciones arbitrarias.

Nacen las familias por el atractivo de los dos sexos, se fortalecen con el amor á la prole, y se conservan en disciplina mediante la autoridad paterna. Alléganse unas á otras por simpatía derivada de un orígen comun, de la conformidad de lenguaje, religion, usos y costumbres, y resultan las tribus, que se fortifican con los vínculos de la sangre, la hermandad de intereses y el deseo de proveer á su defensa. Las tribus crecen, aumentándose sus necesidades se multiplican sus bienes y se inclinan á mezclarse con las vecinas y trasformarse en pueblo por la identidad de raza, el instinto de la propia conservacion y el amor innato á la perfeccion del individuo y de la especie.

Los pueblos se dilatan por la generacion, se extienden por el territorio, se mantienen con las leyes, se aproximan á la unidad, y de esta concordia natural y espontánea de las gentes brota la nacion. Así, la sociedad es necesaria en el órden metafísico, obligatoria en el órden moral, y en el hecho universal, perpétua é indisoluble.

En suma, la naturaleza crió al hombre para vivir en sociedad política, segun dijo Aristóteles con tanta sencillez como profundidad.

CAPÍTULO III.

DEL ESTADO.

Toda sociedad constituida en forma de cuerpo político, toma el nombre de *estado*. El estado es una persona moral que tiene derechos y deberes respecto á la comunidad y á cada uno de sus individuos.

Cualquiera que sea el orígen que se atribuya á la sociedad política, el pacto, la eleccion, la conquista, en fin, la voluntad libre de un pueblo ó la violencia, siempre será ó deberá ser la justicia el principio de legitimidad en que el estado se funde.

Si el estado, desconociendo ú olvidando que hay un derecho natural anterior á toda ley positiva, y una libertad natural tan propia del hombre que es independiente de toda sancion civil, proclamase su omnipotencia y se arrogase un poder absoluto, perderia su título de legitimidad, porque dejaria de ser justo.

La moral, anterior y superior á la política, no consiente despojar al hombre de su dignidad y de su libre albedrío convirtiéndole de persona en cosa. Este principio de la ciencia política está fuera de controversia: lo difícil es acertar con el necesario equilibrio entre los derechos del estado y del individuo segun los preceptos de la filosofía y los consejos de la historia.

El estado supone un conjunto de personas que ocupan cierto territorio y viven en comun bajo un régimen legal.

Dos cosas forman principalmente el estado, á saber, el territorio nacional y el ejercicio de la soberanía: lo uno porque el hombre, solo ó en sociedad, necesita de la tierra para vivir, ya la mire como espacio, ya como sustento; y lo otro, porque sin voluntad libre no hay *autonomía* ó autoridad propia, y en suma *independencia*.

La tierra puede dividirse y subdividirse entre los habitantes, y pasar á constituir la propiedad privada sin menoscabo del dominio eminente de la nacion, que es la propiedad colectiva de todos los miembros del estado.

Cada nacion debe mantener la integridad de su territorio

por medio de las leyes, de tratados, y siendo preciso, de la fuerza pública, porque es su domicilio, su fortaleza y su modo de existencia. Síguese de aquí que la enajenacion de una parte cualquiera del territorio nacional debe ser un acto de soberanía, si ha de llevar impreso el sello de la legitimidad.

El estado es un cuerpo político que como tal tiene un organismo á propósito para cumplir sus fines. De aquí las formas del estado ó modos de gobierno, que son los intérpretes de su voluntad y los instrumentos de su fuerza.

De que todo estado supone un conjunto de personas que viven en comun bajo un régimen legal, se infiere que entran á componerlo:

I. Un número de personas que son miembros de la sociedad ó individuos de la asociacion, y se llaman *súbditos* ó *ciudadanos.* Como tales disfrutan derechos y soportan cargas comunes.

II. Un poder supremo que dictando leyes y haciéndolas obedecer y cumplir, conduce la sociedad, la ordena, rige y gobierna. La persona ó cuerpo revestido con este poder se denomina *soberano* ó *jefe del estado.*

Entre la sociedad política y el estado media la diferencia que al hablar de la primera, aludimos al hecho puro y sencillo de la vida comun con entera abstraccion de su forma exterior y de todo poder, miéntras que al tratar del segundo, significamos un órden establecido y una autoridad que impera en los ciudadanos. La sociedad es obra de la naturaleza, y la forma del estado obra de los hombres, porque la Providencia nos ha señalado nuestro destino, dejándonos en plena libertad de escoger el camino del bien ó del mal.

El ejercicio de esta libertad debe ajustarse á las reglas derivadas de nuestra naturaleza, de suerte que léjos de comprimir al individuo con formas políticas extrañas á su organizacion, permitan y aun promuevan y aceleren su desarrollo, si no hasta la perfeccion imaginable, á lo ménos hasta la perfeccion posible. Así, pues, todo poder absoluto, es decir, ilimitado ó indefinido, ora resida en un rey, ora en la nobleza ó en el pueblo, por lo mismo que la moral lo reprueba y lo condena la justicia, repugna á la conciencia pública y no será legítimo, porque no hay derecho contra el derecho.

La escuela individualista que limita la accion del estado á la seguridad interior y exterior, lo mutila. El estado llamado de derecho nunca existió, ni existirá jamás. No viven los estados ni prosperan con sólo defender el territorio, conservar el órden público y administrar justicia. Siente la sociedad otras necesidades colectivas que los particulares no pueden satisfacer.

CAPÍTULO IV.

DEL DERECHO POLÍTICO.

Todos los pneblos tienen una manera más ó ménos distinta de gobierno acomodada á su condicion particular, y revestida con formas análogas á su naturaleza. Por tanto hay un *derecho político* que definiremos «el conjunto de leyes que ordenan y distribuyen los poderes públicos, moderan su accion, señalan su competencia, declaran los derechos y fijan los deberes de los ciudadanos».

El derecho político forma parte del derecho público interno de cada nacion, á diferencia del externo ó internacional.

De dos fuentes se deriva el derecho político segun que fuere puramente racional ó especulativo, ó bien positivo y experimental.

La primera fuente es la organizacion física y moral del hombre, de donde parten ó deben partir todas las instituciones políticas, porque sin esta conformidad no llenan el fin de la conservacion y perfeccion del individuo en la sociedad. Si las instituciones políticas no descansan en aquel principio, tarde ó temprano sacudirá el hombre su yugo, y derribará con peligrosa violencia las formas de gobierno contrarias á su naturaleza, repugnantes á su dignidad y opuestas al bien comun.

La segunda fuente son las leyes mismas por las que cada pueblo se gobierna, ya existan sólo por el uso dando orígen al derecho político consuetudinario, ya se hallen sancionadas de un modo expreso y recopiladas en los códigos que contienen el derecho comun, ó aparte en las constituciones ó cartas constitucionales.

La costumbre precede á la ley, porque la necesidad misma

va sentando precedentes ó hechos accidentales que con el tiempo se generalizan y uniforman, y así se crean hábitos de gobierno, y se practica la regla ántes de establecerla. La costumbre es el fruto espontáneo de la historia de cada pueblo, porque nace, crece y se arraiga en medio de las naciones sin pensarlo ni sentirlo, como una condicion natural de la raza, del clima, del territorio, de las necesidades y usos cotidianos de la vida. La ley viene en seguida, aparece la última, y se desarrolla progresivamente.

Primero se confunden las leyes políticas con las civiles y penales, con las económicas y administrativas: luégo penetra en los códigos el espíritu de sistema, se introduce el órden, prevalece el método, y las leyes comunes se distinguen de las fundamentales del estado.

De lo dicho se colige que hay dos modos, ó por mejor decir, dos métodos de estudiar el derecho político, á saber, el histórico y el filosófico. Aquél procede del conocimiento de la naturaleza del hombre y de la sociedad al constituir un pueblo, dándole leyes *á priori*, y juzgándolas buenas por su conformidad con la razon. Este examina lo que fué un pueblo y lo que es para declarar *á posteriori* su constitucion, mirando ménos á la bondad absoluta de la ley que á su bondad relativa. En el primer caso se forma una constitucion: en el segundo se acepta la constitucion ya formada. La escuela filosófica convierte el derecho en hecho: la histórica eleva el hecho á derecho.

En el estudio del derecho político no se puede prescindir de la historia ni de la filosofía. La historia significa los sentimientos antiguos, las inveteradas costumbres, los intereses perpétuos de un pueblo, y en fin, todos los elementos que constituyen su manera constante de ser y existir, y que se conservan vivos en la memoria de los hombres. La filosofía representa la necesidad de cambios y mudanzas segun la diversidad de los tiempos, el deseo de mejorar las instituciones, de obedecer á la ley del progreso, y en suma el espíritu de reforma.

La filosofía y la historia ó la novedad y la tradicion se prestan recíproco auxilio y se moderan con su contrapeso. El dominio absoluto del elemento histórico conduciria á la inmovilidad de las instituciones, á crisis violentas y peligro-

sas reacciones. El imperio exclusivo del elemento filosófico produciría mudanzas de gobierno insensatas ó intempestivas, la instabilidad y flaqueza del poder, y el triunfo de la anarquía por medio de la revolucion. Por otra parte, cuando desaparecen las antiguas instituciones, no se extirpan de raíz, ni dejan de existir los frutos que producen, ni se extingue de repente el espíritu que les dió larga vida.

El derecho político es el fundamento de todo derecho así público como privado. La propiedad, la familia, el estado de las personas, la administracion de la justicia y otros varios objetos de la legislacion civil y penal están en íntimo contacto con las instituciones políticas. La organizacion administrativa de cada pueblo guarda siempre analogía con su forma de gobierno. Si cambia de un modo grave y profundo, síguense luégo mayores novedades que ofenden y lastiman las ideas y los intereses de una multitud de ciudadanos. Tanto importa levantar el derecho político sobre firmes cimientos.

CAPÍTULO V.

DEL GOBIERNO.

Toda nacion necesita un poder supremo que dicte leyes, defienda el territorio, administre justicia, provea lo conveniente al bien público, y en fin satisfaga las necesidades colectivas del estado que salen de la esfera de accion propia del individuo. Los ciudadanos reunidos en asambleas populares pueden ordenar pocas cosas, ya porque la pasion suele mezclarse en estas deliberaciones, ya porque son ocasionadas á tumultos, ó los negocios exigen secreto, ó requieren concentracion de fuerzas y voluntades, ó porque la vida de los tiempos modernos fundada en la libertad del trabajo, es incompatible con la presencia contínua del pueblo en el foro al uso de Grecia y de Roma.

Este poder, sustituido temporal y perpétuamente al poder originario de la nacion, se llama *Gobierno*.

El gobierno es coetáneo de la sociedad, porque la sociedad no podria existir un solo instante sin cierta organizacion perfecta ó imperfecta establecida por la ley ó la costumbre;

de modo que así como la sociedad nació con el hombre, así el gobierno apareció cuando la sociedad. Todo lo que es necesario encierra en sí mismo la razon de su existencia.

El objeto del poder es el bien, su medio el órden, su instrumento la ley, su esencia la justicia: tales son los títulos de su legitimidad.

El poder siempre es uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas é inmutables; pero sus formas son várias y de institucion puramente humana. No hay, pues, un tipo originario de organizacion política, ningun sistema uniforme y permanente de la vida del estado.

Cada sociedad, libre y exenta de toda dominacion extraña, decide soberanamente de la organizacion de los poderes públicos, y una vez constituidos, los mantiene, prestándoles el apoyo de la fuerza. En este sentido existe una soberanía nacional, originaria ó primitiva, á diferencia de la soberanía efectiva que, organizados los poderes, entra en ejercicio. Establecida la autoridad, nace el órden legal fundado en el respeto y obediencia debida al poder emanado de la soberanía constituyente, expresion de la voluntad nacional encerrada en los límites que las leyes naturales señalan á la libertad humana para el mayor bien del individuo y del estado.

Las formas del poder ó los modos de gobierno no son indiferentes, sino esenciales para la quietud y prosperidad de los estados. Tienen su bondad absoluta ó su conformidad con los principios inmutables de la naturaleza del hombre y de la sociedad, y su bondad relativa ó su analogía y correspondencia con la nacion que las admite, de cuya concordia nacen la posibilidad de la ley y la utilidad de su aplicacion. La diversidad de efectos, de intereses, usos y costumbres, la religion, el territorio, la raza, el clima, el grado de cultura, y en fin, todo lo que constituye la manera de ser de cada pueblo determinan la bondad relativa.

La conveniencia ó no conveniencia de las formas de gobierno es una cuestion gravísima, porque el acierto en la eleccion labra las instituciones sábias y vigorosas, como el desacierto produce los poderes efímeros, el descrédito de las leyes, la resistencia á la autoridad, el general descontento, y en suma, la flaqueza y ruina de los pueblos que se consumen

en discordias intestinas, ó se abrasan en el incendio de la guerra civil.

Las formas del poder deben ser adecuadas á las diversas funciones que ejerce, imitando en esto á la naturaleza que dotó con distintos órganos el cuerpo humano. Así como no se oye con los ojos, ni se vé con los oídos, no se delibera entre pocos, ni se ejecuta por muchos lo que exige accion rápida, direccion única ó fuerte impulso.

Los caractéres fundamentales de todo buen gobierno son la moralidad para reprimir las pasiones enemigas del órden social, la justicia para dar á cada uno su derecho, la capacidad para discernir lo bueno y lo útil, y la fortaleza para combatir toda agresion interna ó externa.

El gobierno representa la *voluntad* y la *fuerza* colectivas del estado; de forma que significa «la voluntad social expresada por medio de sus intérpretes legítimos y seguida de efectos». Así, pues, la vida de los pueblos se manifiesta en el libre ejercicio de estas facultades, *deliberacion* y *ejecucion*, que corresponden á la voluntad y accion en los individuos.

Si deliberar y ejecutar es ministerio propio del poder político ó gobierno, gobernar será «dirigir la voluntad y encaminar la accion social hácia el bien comun». El gobierno ejerce un poder general sustituido á los poderes individuales; y así con razon se dice que es la personificacion del estado.

El gobierno, en su acepcion más lata, resume todos los poderes públicos, ó mejor dicho, posée la plenitud de las facultades propias del único poder existente: dicta la ley, declara el derecho y provée al bien comun, ó *legisla*, *juzga* y *administra*. Generalizado el sistema de la division del poder en varios poderes distintos por la índole de sus facultades, gobierno en sentido estricto significa la autoridad encargada tan solo de la ejecucion de las leyes, y de consiguiente ajena á la legislacion y á la justicia.

CAPÍTULO VI.

DE LAS DIVERSAS FORMAS DE GOBIERNO.

Aunque todos los gobiernos son unos en su esencia, ni son los mismos los principios en que se fundan, ni los caractéres

que los distinguen, ni las formas que revisten, por lo cual toman diversos nombres.

Desde los tiempos de Aristóteles hasta nuestros dias, no han cesado los políticos de discurrir sobre el tema de la clasificacion de los gobiernos, sin haber llegado á una solucion satisfactoria. El filósofo de Estagira, á quien motejan de empírico, distingue los gobiernos en *monarquias*, *aristocrácias* y *democrácias*, segun que el poder supremo ó la soberanía reside en una sola persona, en los nobles ó en el pueblo; clasificacion que no llena los deseos de la ciencia política, porque parte del hecho, sin tomar en cuenta el derecho.

Montesquieu, acercándose más á la verdad, clasificó los gobiernos conforme á su naturaleza y su principio, distinguiéndolos en repúblicas, monarquías y despotismo. Entiende por naturaleza del gobierno su estructura particular ó su modo de ser, y por principio las pasiones humanas que le dan impulso, esto es, la virtud en el republicano, el honor en el monárquico y en el despótico el temor servil.

La oscuridad de las definiciones y el sentido ambíguo de las palabras honor y virtud prestaron argumentos á la crítica, de suerte que la doctrina de Montesquieu es seguida de pocos. Autores hay que pretendieron corregirla diciendo que unos gobiernos son populares y otros no populares, segun que el pueblo participa ó no participa de la soberanía.

Síguenlos de cerca los escritores políticos que diferencian los gobiernos entre sí en razon del principio que en cada uno de ellos predomina, pues ó se fundan sobre el de *autoridad* ó sobre el de *libertad*, dando orígen á dos opuestos sistemas.

Los caractéres de la organizacion política (añaden) que del principio de autoridad se deriva, son la desigualdad de condiciones, la concentracion del poder, la subordinacion de la multitud, el respeto á la tradicion y la consagracion del derecho hereditario, así como el principio de libertad lleva consigo la igualdad, la deliberacion en comun, el imperio de las mayorías, la exaltacion del individuo y la eleccion sustituida á la herencia.

No están muy distantes los que dividen el campo de la ciencia política entre dos escuelas, la *absolutista* y la *liberal*, aquélla que no reconoce en el individuo otros derechos que

los otorgados por el poder civil conforme a su voluntad, y ésta que admite derechos naturales, propios del hombre, independientes del poder del estado, el cual los protege y garantiza, pero sin la facultad de suprimirlos ni mutilarlos.

Cualquiera que sea el mérito de cada sistema, es lo cierto que la clasificacion de Aristóteles no ha perdido toda su importancia, ya se considere que la monarquía, la aristocrácia y la democrácia son tipos de gobierno, ya se repare que el estado de Europa inclina la opinion á preferir la combinacion de diversos elementos políticos y las formas complejas á un ideal puro y sencillo, porque es imposible deducir de la naturaleza del hombre una teoría completa de gobierno igual y comun á todos los pueblos.

En efecto, hay ó puede haber gobiernos simples y gobiernos mixtos ó compuestos. Los primeros admiten un solo elemento político, monarquía, aristocrácia ó democrácia, y los segundos los combinan dando á uno ú otro la preponderancia que los caracteriza y les imprime su sello. Los gobiernos simples son coetáneos del orígen de los pueblos, y así predominan en la remota antigüedad. Duran poco, porque como se apoyan en un solo principio, perecen por el abuso del único poder que reconocen. Las naciones que hoy viven, salvo alguna tan moderna que carezca de historia, optan por los mixtos, como medio de cimentar la organizacion política en cierto aproximado equilibrio de las fuerzas sociales representadas por las reliquias de lo pasado, la posesion de lo presente y la esperanza en lo venidero.

Entre los pueblos antiguos y los modernos media una diferencia esencial, á saber, que aquellos preferian la libertad política á la civil, y éstos, por el contrario, prefieren la libertad civil á la política, porque es un medio para los unos lo que era un fin para los otros.

Llamaban libertad los Griegos y los Romanos á la intervencion del pueblo en los negocios del estado por medio de asambleas ó comicios y de la eleccion de magistrados, es decir, al ejercicio de la soberanía directamente por medio del voto é indirectamente en virtud del mandato; y tiranía á todo gobierno, el más justo y paternal, como despojase de sus derechos al ciudadano. No estaba reñida con el principio de libertad la esclavitud, aunque el número de los hombres li-

bres fuese inferior al de los esclavos. El fiero Espartano, tan celoso de su libertad, decretaba sin escrúpulo la matanza de los Ilotas, cuando se le antojaba que su multitud ponia la pátria en peligro.

La civilizacion cristiana, condenando la esclavitud en nombre de la moral, introdujo la distincion entre la libertad civil y la política, aquélla comun á todos los hombres, y ésta propia del ciudadano. La reprobacion de la esclavitud, segun la nueva doctrina, borró la diferencia de obras liberales y serviles, y fué proclamada no sólo la nobleza, pero tambien la santidad del trabajo. Entonces empezó á concebirse y practicarse la vida moderna de los pueblos; de modo que la religion, la filosofía y la industria favorecieron de consuno el desarrollo del principio de libertad.

Cuando la libertad natural del hombre está protegida por la ley que respeta y hace respetar los derechos del individuo y de la familia, de la propiedad y del trabajo, existe la *libertad civil* que es independiente de las formas de gobierno. Puede haber libertad civil bajo la república como bajo la monarquía, y puede suceder que haya mayor grado de libertad civil en una monarquía bien constituida, que en una república turbulenta y agitada.

La *libertad política* consiste en la participacion de los ciudadanos en la soberanía mediante el ejercicio de la autoridad ó en virtud del sufragio. De esta especie de libertad sólo disfrutan los hombres, cuando son regidos por gobiernos más ó ménos populares, y no todos, sino aquéllos que gozan los derechos de ciudadanía ó tienen capacidad legal.

La libertad política es tanto más digna de estimacion y de los sacrificios que cuesta alcanzarla y defenderla, cuanto la civil busca en ella su sancion y necesario complemento. La libertad civil por sí sola es un bien precario que dista mucho de la posesion segura y tranquila: por eso la libertad y la seguridad se confunden, si no son lo mismo. En cambio yerran los pueblos que se consumen en periódicas y estériles revoluciones, si al cabo de mil penosas inquietudes se contentan con haber conquistado las formas de la libertad. Poco importa que el estado sea libre, si no es libre tambien el ciudadano.

Bajo todas las formas de gobierno existe una lucha eterna,

latente ó manifiesta, entre la libertad y la autoridad. Conciliar ambos principios segun las circunstancias de cada pueblo, es resolver el árduo problema de organizar el estado, evitando el doble peligro de caer en la servidumbre ó la anarquía, y de que perezcan las mejores instituciones dando en uno ú otro escollo.

Repugna el dogmatismo político toda transaccion; pero si la ciencia social defiende el rigor de los principios, porque aspira á lo absoluto, en la esfera del gobierno debe tomarse muy en cuenta lo que hay de contingente y relativo en la vida de las naciones.

CAPÍTULO VII.

DE LA MONARQUÍA.

Es la monarquía una forma de gobierno segun la cual toda ó la mayor parte del poder supremo se halla concentrado en las manos de una sola persona á quien suelen llamar *Rey*. Como es el rey quien ejerce la soberanía, con razon lleva el título de soberano. De esta definicion se colige que la monarquía no supone una cantidad definida de poder en el monarca; pero sí supone que la autoridad real es la preponderante.

La más alta expresion del gobierno monárquico es la personificacion del estado en el rey. Así es el rey la ley viva, la fiel imágen de su pueblo y el intérprete de su voluntad.

Cuando el rey posée la plenitud de la soberanía, de suerte que él solo por sí ó por medio de los depositarios de su autoridad legisla, juzga y administra, siéndole todos responsables, y sin que él lo sea á nadie, la monarquía es pura, y el poder absoluto. Mas si el rey reparte la soberanía con ciertas clases ó cuerpos del estado, y la potestad real halla un freno en las leyes, las costumbres ó las instituciones, la monarquía será mixta y el poder limitado.

Entre la monarquía absoluta y el despotismo (que muchas veces se han confundido) media esta diferencia; que en la primera la voluntad del monarca es la ley, pero una ley conforme al derecho; y en el segundo el príncipe establece lo justo y lo injusto, porque la única regla de sus actos es lo arbitrario.

El despotismo no constituye una especie de gobierno, como pretende Montesquieu, sino que nace del abuso ó la corrupcion de todos los gobiernos, cualesquiera que sean su forma y su principio. La historia nos ofrece ejemplos de monarquías despóticas en Luis XIV, Pedro el Grande y Federico II: de aristocrácias despóticas en Venecia con su terrible Inquisicion de estado, y democrácias tambien despóticas en la Convencion que á nombre de la libertad impuso á todo un pueblo el régimen del terror. La peor de todas las formas de gobierno imaginables es la que confiere á una sola persona ó asamblea la plenitud de la soberanía.

Es el rey quien mejor representa la unidad del estado y la defiende de los peligros interiores y exteriores que la amenazan. Sólo una robusta monarquía puede comprimir las tendencias á la disolucion que fomentan la diversidad de razas, la disparidad del culto, la lucha de los partidos y las pasiones enemigas del órden social; y sólo un rey es apto para organizar rápidamente un ejército, acaudillarlo y conducirlo á la victoria en caso de guerra. Cuanto más discordes fueren los elementos que entran en la composicion del estado y mayores los peligros de una agresion extranjera, tanto más fuerte debe ser la autoridad central. Por eso los grandes estados, y sobre todo los que deben su orígen ó su acrecentamiento á la conquista, propenden á la monarquía y acaban por constituirla.

Sin un poder central robusto y vigoroso no se consigue establecer ni consolidar la unidad de la pátria supuesta una grande extension de territorio, y por tanto fronteras dilatadas y una gran diversidad de elementos sociales discordes ó tal vez contrarios. La falta de afinidad ó de simpatía engendra una rivalidad permanente, incompatible con la vida comun, si no hay una fuerza superior que comprima las tendencias á la disolucion del estado.

Es propio del gobierno monárquico la transmision del poder supremo por derecho hereditario. Una monarquía electiva no es verdadera monarquía, porque sea la nobleza, sea el pueblo quien elige el Rey, en aquel momento son soberanos. Por otra parte, el principio de autoridad repudia la eleccion cuya movilidad se opone á su naturaleza, y se inclina á la sucesion perpétua por medio de la herencia.

Además de esto, la experiencia acredita que la monarquía electiva es ocasionada á graves desórdenes y peligros. En los 120 años que separan los reinados de Marco Aurelio y Constantino el Grande, (dice un autor contemporáneo) 30 Césares ocuparon el trono: 20 lo escalaron á favor de revoluciones violentas y sediciones militares, y 16 fueron asesinados. No hay necesidad de acudir á Roma en busca de ejemplos de los horribles excesos que condenan la monarquía electiva, pues abundan en la historia de España. De los 32 reyes godos que se cuentan desde Ataulfo hasta Rodrigo, 8 fueron usurpadores, 4 despojados de la corona, 6 víctimas del puñal ó del veneno y 3 de un fratricidio: en suma 20 crímenes en 32 sucesiones (1).

La ruina de todos los estados en donde prevaleció la monarquía electiva, es un hecho comprobado por la historia, y el efecto del enflaquecimiento progresivo de la autoridad real, á causa de pactos y transacciones entre los pretendientes al trono vacante y los partidos cuyo voto se solicita á cualquier precio.

La monarquía hereditaria supone un grado de civilizacion relativamente superior, porque sólo cuando tienen fuerza la ley ó la costumbre se concibe la existencia de una familia predestinada á regir un pueblo. El órden de suceder en la corona no estuvo sujeto á reglas inviolables en el mundo antiguo. Ocupaba el trono el elegido de la nobleza ó del pueblo, ó el más fuerte entre los descendientes del dios tutelar ó del héroe nacional, sin más título que la posesion de la autoridad. El derecho de sucesion nació y se consolidó en la edad media por el influjo del feudalismo, que uniendo dos ideas tan distintas como son la soberanía y la propiedad, dió orígen á los reinos hereditarios, convertidos luégo en patrimoniales.

La sucesion en el trono por derecho hereditario es combatida por los más fogosos defensores del principio de la soberanía nacional, que la califican de ficcion odiosa incompatible con la razon de los pueblos modernos.

En efecto, la transmision del poder real á título hereditario adolece de inconvenientes; pero en cambio tiene grandes ventajas. La perpetuidad de la institucion da fuerza á la

(1) *Curso de derecho político, segun la historia de Leon y Castilla*, pág. 50.

monarquía, pues ningun poder infunde respeto, si no dura largo tiempo. Si la monarquía se combina con otras instituciones derivadas del principio electivo, hay una razon más para mantener el derecho hereditario, oponiendo la estabilidad del poder á la movilidad del sufragio. Las mismas leyes que consagran la transmision de la propiedad á título de herencia, necesitan acogerse á la sombra de la monarquía hereditaria.

Grande es la antigüedad de la monarquía, cuyo orígen se pierde entre las espesas tinieblas que rodean la cuna del género humano. Parece verosímil que la sencillez de esta forma de gobierno facilitó su adopcion en los tiempos primitivos, y que el espectáculo de la autoridad paterna rigiendo la sociedad doméstica, no fué extraño á la general predileccion por la unidad en el poder al organizarse la sociedad política.

Es tan vivaz en la infancia de los pueblos el instinto de lo maravilloso, que los hombres divinizan todo lo que hiere su ardiente imaginacion. Hacen á los reyes descendientes de los dioses, porque no conciben cómo muchos puedan prestar obediencia á uno solo, si éste no es de superior naturaleza, si no hay en él algo que exceda del nivel comun á la humanidad. Así se explica cómo se mezcla la religion con la política en los orígenes de las antiguas monarquías del Oriente, en la fundacion de Roma y al transformarse en naciones belicosas las tribus bárbaras que habitaban los bosques de la Germania. Hércules, Aquiles, Odino y otros dioses ó semidioses de la edad pagana, son el trónco de las más antiguas dinastías.

La necesidad de la defensa, la usurpacion ó la conquista engendraron la monarquía militar que se generalizó en Europa durante la edad media por el influjo poderoso del feudalismo. Todavía hoy se conservan restos del doble carácter que imprimió á la monarquía el régimen feudal, principalmente en los grandes estados de Europa cuyo soberano no lleva el título de Rey, sino el de Emperador.

Si la consagracion religiosa de la persona y autoridad del monarca abre el camino al poder absoluto subyugando las conciencias, la investidura militar lo allana, porque impone la necesidad de una rigorosa disciplina fundada en la obe-

diencia pasiva y sólo comparable con la subordinacion propia de la milicia; y si un pueblo se lanza en pos de su rey á la conquista y es afortunado en las armas, el prestigio de la victoria, la ambicion y los hábitos de mando llamarán la dictadura, y el pueblo conquistador será conquistado. La monarquía nacida de la guerra, no conocia límites ciertos á la autoridad real, ni reglas positivas. Así fueron absolutas las monarquías fundadas por los generales macedonios que se repartieron el imperio de Alejandro. La libertad civil sólo se compadece con la monarquía, cuando el rey, caudillo de la milicia, se transforma en supremo magistrado de la nacion.

La estrecha alianza del poder espiritual y el temporal establecida por Constantino cuando dió la paz á la Iglesia, hizo comun la causa del sacerdocio y del imperio. Miéntras la Iglesia fué débil, se acogió á la proteccion de los reyes; mas sintiéndose fuerte, luchó primero por su libertad, y despues por el predominio.

La confusion del sacerdocio y del imperio tuvo hondas raíces en la filosofía antigua y en la jurisprudencia de Roma. Los Césares ejercieron la soberanía temporal y el supremo pontificado, dos ramos del mismo poder en el mundo pagano.

La Iglesia, acostumbrada desde su infancia á vivir bajo la proteccion de los Césares, continuó viendo en los emperadores y reyes cristianos los defensores de la fé y el brazo poderoso que se levantaba contra sus enemigos. A los ojos de la ley la herejía era un delito. Carlo-Magno, al reconstituir el Imperio de Occidente, siguió el ejemplo de Constantino.

La rivalidad de ambas potestades engendró las monarquías de derecho divino. Sobre el texto de San Páblo, *omnis potestas à Deo*, se fabricó la teoría que los reyes reinan por la voluntad de Dios y son sus representantes en la tierra, que no reconocen superior en lo temporal, y por tanto nadie en lo humano puede dictarles leyes ni juzgarlos; que su persona es sagrada é inviolable, y en fin, que sólo al Romano Pontífice, vicario de Cristo, pertenece ungirlos y coronarlos, absolver á los súbditos del juramento de fidelidad y deponer al tirano como indigno de ceñir la corona.

La idea de la monarquía de derecho divino no carecia de precedentes en la sociedad pagana. Es bien sabido que á la muerte de los Emperadores Romanos seguia su apoteósis por

el Senado. Augusto tuvo su templo, sus sacerdotes y su culto como uno de los dioses que habitaban en el Olimpo, y este ejemplo fué mil veces repetido en sus sucesores. La religion penetró en la política, y los Césares fueron acatados y reverenciados en vida como futuras divinidades. La ley *lessæ majestatis,* arma formidable de la tiranía, hizo verter arroyos de sangre, porque castigaba la impiedad, cuando la delacion ó la calumnia no podian cebarse en el crímen.

Aceptaron los reyes cristianos la doctrina del derecho divino en cuanto era favorable á la consagracion del poder absoluto, rechazando la parte que implicaba al despojo de su soberanía, prevaleció durante la edad media no sin suscitar ardientes controversias, y fué abandonada desde que la Roma cristiana renunció sus pretensiones á la dominacion universal.

Secularizada la ciencia política mediante la distincion de lo espiritual y lo temporal, el poder real absoluto invocó el principio de la legitimidad. En buena lógica es legítimo todo poder que se funda en un derecho reconocido é incontestable. En las monarquías antiguas y tradicionales de Europa se tienen por legítimos los reyes que ocupan el trono ó son llamados á él en virtud de la sucesion hereditaria, con arreglo á las leyes fundamentales del estado.

Entendida así la legitimidad es un bien, porque da fuerza y estabilidad á las monarquías que por su naturaleza no son necesariamente incompatibles con la libertad. Mas si el rey legítimo pretende resucitar la teoría del derecho divino, ó la no ménos falsa y peligrosa del reino patrimonial, entónces es llano que el principio de la legitimidad se corrompe, y con las apariencias de un profundo respeto á una tradicion no interrumpida durante el curso de los siglos, se disfraza el pensamiento de perpetuar ó reconstruir la monarquía absoluta.

CAPÍTULO VIII.

DE LA ARISTOCRÁCIA.

Aristocrácia, segun la etimología, vale tanto como *gobierno de los mejores,* es decir, de los hombres superiores ó eminentes por su virtud, mérito ó fortuna. La aristocrácia pura

es una forma de gobierno que dista igualmente de la democrácia y la monarquía, supuesto que el poder supremo reside en *pocos*, no en *muchos*, ni en *uno*.

Desde la más remota antigüedad son conocidas algunas repúblicas aristocráticas, cuyo orígen y duracion deben atribuirse á la natural desigualdad de condiciones posible, y aun necesaria, en el órden social. El respeto que merecen la edad, el carácter de padre ó cabeza de familia, el de jefe de una tribu, la experiencia probada en los negocios, el valor acreditado en los combates y coronado por la victoria, el prestigio de la riqueza, el culto de la virtud que excluye el abuso de la fuerza y mantiene la justicia, todo conspira á levantar algunos hombres sobre el nivel comun y constituir con ellos una aristocrácia natural.

Es caso muy frecuente en la antigüedad la expulsion de los reyes, sustituyéndolos en el ejercicio de la soberanía un orgulloso patriciado.

Para que el gobierno sea aristocrático, no basta que exista una aristocrácia; es preciso que todo el poder político esté en sus manos. La posesion del poder no sería perpétua sin la perpetuidad del poseedor; y de aquí la necesidad de instituciones hereditarias. En esto la aristocrácia se parece á la monarquía, y tanto, que los pocos y escogidos entre quienes la soberanía se reparte, forman un grupo de reyes, cada uno fundador ó continuador de su dinastía.

No faltan escritores políticos que aceptando la nobleza personal, recusan la hereditaria fundada en la casualidad del nacimiento. La nobleza (dicen) es un honor que la ley concede en recompensa de méritos y servicios extraordinarios. No siempre se transmite la virtud con la sangre. Sea el hijo noble como el padre, si como el padre es digno de serlo. La nobleza se adquiere, no se hereda.

Este argumento, por fuerte que parezca tiene fácil contestacion. El instinto de la humanidad hace partícipes del honor ó deshonor de una persona á todos los individuos de su familia. La gloria de los padres trasciende á los hijos que no sin razon pronuncian con orgullo el nombre del que ilustró su linaje. La mancha de un crímen que la ley aisla, cunde á la descendencia del criminal, y sólo á duras penas se rehabilita en la opinion.

En el Oriente, que es la cuna del género humano, prevalece el régimen de las castas. El dogma cristiano de la culpa del primer hombre y la redencion consagra el principio que la posteridad recoge el fruto del bien ó del mal que no hizo. La misma sucesion hereditaria ¿qué es sino el derecho que la ley concede al descendiente de sustituir al ascendiente en el premio debido á la virtud del trabajo?

La desigualdad de condiciones es el principio en que descansa el gobierno aristocrático. No se concibe la nobleza sin privilegios que la separen del resto de la nacion; y como el privilegio es odioso á la multitud de ciudadanos, la aristocrácia necesita organizarse para la lucha, y reunir sus fuerzas para oponer una resistencia invencible al pueblo, siempre en acecho de la ocasion propicia á rebelarse y alzarse con la soberanía.

El instinto de la conservacion sugirió el medio de fortificar el espíritu de familia con la doble sancion de su perpetuidad y del rigor de la autoridad paterna. Y no basta que las familias patricias se perpetúen; es preciso que conserven su rango y esplendor, ligando su existencia con la propiedad inmueble que debe trasmitirse de una á otra generacion por derecho de primogenitura, ó en virtud de la ley que reviste al padre de la omnipotencia testamentaria, es decir, el poder absoluto de disponer de sus bienes en favor de cualquiera de sus hijos.

Los caractéres del gobierno aristocrático son el amor á la tradicion ó el culto de las instituciones antiguas, no para combatir cualquiera reforma, sino para moderar la impaciencia de los que aspiran á la novedad atropellando por todo, la prudencia en los consejos, la prevision de los peligros, la perseverancia en la política y la firmeza en las resoluciones. El interés de la clase ó cuerpo de la nobleza en quien reside la soberanía, obliga á emplear estos medios de conservacion incompatibles con la contínua movilidad del espíritu democrático. La república aristocrática de Esparta, sobrevivió á la democrática de Aténas. Miéntras el patriciado romano tuvo las riendas del gobierno subsistió la república, y pereció tan pronto como la democrácia triunfante levantó sobre las ruinas de la libertad un trono á los Césares. En fin, la república aristocrática de Venecia duró once siglos. Sin duda es con-

diccion natural de la aristocracia la longevidad, como así lo dió á entender cierto autor grave, cuando dijo: «la aristocrácia es un hombre que no muere.»

Los mayores defectos del gobierno aristocrático nacen del egoismo de la clase que monopoliza el poder, cuyos intereses son distintos de los del pueblo. De aquí la avaricia y rapacidad de los gobernantes, insaciables de riqueza que aman por lo que valen, por espíritu de familia y como un medio de perpetuar su dominacion.

La impopularidad del gobierno aristocrático, que es otro de sus defectos, no tiene fácil remedio. Mejor se resigna un pueblo á prestar obediencia á un señor que á varios señores. El Rey es un sér privilegiado, de naturaleza superior, ante quien todos se humillan. Los nobles son simples mortales como los plebeyos que envidian su poder y su riqueza, y se ofenden de una desigualdad artificial, orígen de penetrantes heridas que el orgullo envenena.

Esta combatida legitimidad del gobierno aristocrático le rodea de peligros que abulta la suspicacia, y para precaverlos, se acude á la dureza en el mando, que suele rayar en los límites de una sistemática crueldad. La tiranía de los nobles es tanto más aborrecible, cuanto que no tiene freno en la responsabilidad, pues ellos son quienes hacen las leyes y las ejecutan con todo el rigor que inspiran el miedo ó la venganza. El espionaje, las delaciones, los procesos secretos, una justicia sangrienta é inexorable son medios que en nombre de la seguridad pública emplea la razon de estado. Dijo Montesquieu que la moderacion es el alma de esta especie de gobierno, y en efecto debe serlo, porque esa precisamente es la virtud que le falta.

Son tan delicadas las condiciones necesarias á la existencia de los gobiernos aristocráticos, que propenden á transformarse en monarquías ó democrácias: en monarquías, poniendo la nobleza un rey de su órden, y en democrácias, cuando el pueblo ha llegado á tal estado de madurez, que produce hombres superiores en número bastante á constituir una aristocrácia natural digna de rivalizar con la que se funda en el privilegio de la sangre. A falta de un pueblo libre, sobreviene un tirano, cuyo gobierno, en ódio y por miedo á la nobleza, no excluye la prudencia y la moderacion. Investido el tirano

con potestad tribunicia, reina en nombre del pueblo, y vencidos, si no exterminados los nobles, acaba por oprimirle.

Suele la nobleza, depuesto ó reprimido el orgullo de casta, abrir sus filas á todas las familias de orígen humilde, si merecen elevarse; y es hábil política, porque renovándose la aristocrácia, se conserva y fortalece, no en verdad sin el sacrificio de alguna ó algunas de las más antiguas é ilustres que han venido á ménos.

La moderacion recomienda á la aristocrácia contentarse con la desigualdad política y someterse á la igualdad civil que la acerca, y en cierto modo la confunde con el pueblo. Los privilegios inviolables y las categorías exclusivas no irritan tanto, si la justicia es imparcial. Buen ejemplo de esto nos ofrece Inglaterra.

El feudalismo dió mayor cohesion á la nobleza y organizó una aristocrácia militar. Los reyes se ligaron con el pueblo para abatirla, y la abatieron en provecho de la monarquía preponderante. Los restos de la antigua nobleza son todavía elementos útiles ó fuerzas auxiliares que la prudencia aconseja emplear en la composicion de un gobierno mixto. Una aristocrácia pura sólo existió como institucion floreciente en la antigüedad y en la edad media; pero no tiene condiciones de vida en la sociedad moderna.

La veneracion que las personas de ilustre linaje profesan á los árboles seculares que pueblan sus parques; la aficion á conservar ó restaurar los castillos antiguos y sus torres almenadas; los títulos de nobleza; los escudos en que se pintan los blasones de la familia y otras reminiscencias de los tiempos pasados, prueban que en ciertos pueblos de Europa subsisten todavía costumbres que obligan á contar entre las fuerzas vivas de la sociedad los restos de la aristocrácia, y á estimarla como un elemento del gobierno.

CAPÍTULO IX.

DE LA DEMOCRÁCIA.

Democrácia es el gobierno del pueblo por el pueblo. Su orígen data de los tiempos primitivos, de aquellas sociedades rudimentarias en que á falta de una organizacion política todos mandaban y obedecian sin distincion.

Los pequeños estados, cuyo horizonte limitaban las murallas de una ciudad, adoptaron por tipo de gobierno el municipio. Los pocos y sencillos negocios públicos que ocurrian, representaban intereses locales. En el hogar doméstico tuvo principio la vida urbana.

El ideal de la democrácia es la humanidad gobernándose á sí misma en la libertad y la igualdad: es el poder confundido con la vida social y repartido entre todos los miembros de la sociedad. Acaba el jurado de pronunciar su veredicto, se disuelve el tribunal, y cada uno de los llamados á administrar la justicia se retira á su hogar. Cesa la guerra, y el general que salió del taller vuelve á su oficio El primer magistrado de la nacion, que ayer estaba á la cabeza del gobierno, concluido su mandato, desciende de su altura y se oscurece entre la multitud de ciudadanos. En suma, Cincinato deja el arado por la dictadura y la dictadura por el arado.

Es propio de la democrácia que el pueblo ejerza directamente la soberanía, miéntras pueda conservarla. Cuando ya no puede, la delega expresando su voluntad por medio de una eleccion y cuidando siempre de acortar la duracion del mandato.

La idea de libertad penetra todas las leyes é instituciones á que da vida el gobierno democrático. Es la libertad ámplia, inquieta, temerosa de la autoridad, invasora de todas las esferas, comun á todos los ciudadanos y no distante de un peligroso individualismo: es la libertad política y civil, de industria, de comercio, y en fin el ejercicio de todos los derechos del hombre compatibles con los deberes del ciudadano.

En pos de la libertad, y como consecuencia de este principio viene la igualdad.

En los pueblos de la antigüedad la democrácia era compatible con la esclavitud, que es el sumo grado de desigualdad entre los hombres. Reformado el mundo por la religion cristiana, todos los hombres fueron iguales ante Dios: todos se llamaron hijos de Adan; todos nacen en pecado, y á todos alcanza la redencion. Estos dogmas penetraron en la filosofía y en la política, y de aquí un nuevo órden moral y social que consagra el principio de la igualdad de los hombres ante la ley. Porque todos los hombres son hermanos, segun el Evangelio, tienden á desaparecer del mundo político todas las des-

igualdades, salvo las naturales y las adquiridas, como la mayor capacidad, los eminentes servicios, etc. Estas excepciones son conformes al bien público y á la justicia distributiva.

Cuando la democrácia se contenta con la igualdad absoluta de derechos y la relativa de condiciones que establece el órden natural de las sociedades por el mero hecho de suprimir los privilegios, y las cargas públicas pesan igualmente sobre todos los ciudadanos, y todos con igual título pueden aspirar á las mayores dignidades del estado y á las más altas recompensas por sus servicios á la pátria, la igualdad es justa y legítima, y en mucha parte conciliable con la monarquía. Mas si la democrácia, enemiga por instinto de toda superioridad y no exenta de recelos y de envidia, entiende por igualdad la nivelacion de las fortunas, y vuelve los ojos á las leyes agrarias que ensayó sin fruto la antigüedad, ó decreta el impuesto progresivo, ó pretende repartir las ganancias entre el capital y el trabajo, etc., entónces, á esta falsa idea de una igualdad imposible, sacrifica la libertad y la propiedad.

Como en los gobiernos democráticos el pueblo es soberano de hecho y de derecho, sin duda tiene la política por norte el interés general. Prevaleciendo la voluntad del mayor número, no se consulta el bien particular, ni el de una clase privilegiada, sino el de todos ó la mayor parte de los ciudadanos. De aquí la necesidad de someterse á la ley de las mayorías, único y peligroso criterio de las democrácias. Los pueblos se dejan arrebatar de la pasion como los hombres y aun más que ellos, y suelen cerrar los ojos á los consejos de la prudencia, ceder á los halagos de la palabra, irritarse con la contradiccion y oprimir las minorías, aunque el génio de Sócrates las proteja y defienda su causa.

Esta natural propension de los pueblos á combatir toda influencia permanente y humillar toda superioridad, imprime á las democrácias un carácter veleidoso al extremo. No es el menor de los inconvenientes propios del gobierno democrático la inconstancia de la opinion pública tan mudable y antojadiza, que fácilmente se inclina á adoptar por regla de sus actos ora lo útil, ora lo justo. Si algun nuevo Arístides se atreve á protestar contra la violacion de la moral y el derecho, debe resignarse al ostracismo, pues olvidar al hombre de mérito superior, retirarle el pueblo su confianza, y sepul-

tarle en la oscuridad de un forzado retiro, es una especie de destierro y persecucion conforme al espíritu receloso de la democrácia.

Como segun hemos advertido, el ejercicio directo é inmediato de la soberanía por el pueblo no siempre es posible, ocurre con frecuencia la necesidad de acudir á la eleccion; y quien dice eleccion en un estado democrático, dice sufragio universal.

La eleccion en las democrácias es el título que sustituye á la herencia en las monarquías y las aristocrácias. Los cargos vitalicios, y aun aquéllos que en las demás especies de gobierno suelen conferirse por via de delegacion ordinaria del poder ejecutivo, tambien se reservan á la eleccion popular. La multitud ignorante, apasionada y caprichosa sigue á quien la lisonjea, y vuelve la espalda á los mejores ciudadanos que ofendidos se retiran á la sombra. Entónces, retraidos los buenos de la política, queda el campo por los intrigantes y ambiciosos que se apoderan del gobierno resueltos á defenderse, sin reparar en el sacrificio de sus opiniones, ni en la buena ó mala direccion de los negocios públicos, ni en el menoscabo que padece el prestigio de la autoridad, cuando en el arte de obedecer á los inferiores se cifra el arte de mandarlos. El deseo de conservar la popularidad es un inconveniente de la democrácia, porque abate el nivel moral é intelectual de los mandatarios del pueblo hasta rayar tan bajo como los mandantes.

Ofrece tambien graves dificultades la organizacion del poder ejecutivo en el gobierno democrático. La forma colectiva es poco á propósito para la accion: la unipersonal confiere demasiada autoridad. Aquélla se opone al secreto en las deliberaciones, al concierto de las voluntades y á la reunion de las fuerzas que deben dar impulso al gobierno: ésta concentra el poder en una magistratura superior y sospechosa al pueblo, porque en el único magistrado se refleja más bien el espíritu de la monarquía que el de la democrácia.

La forma colectiva se adapta á los pequeños estados como la Suiza: la unipersonal á los grandes y poderosos como Rusia. Cuando la única magistratura prevalece, el natural instinto de la democrácia sugiere dos medios eficaces de limitarla, á saber, que sea de corta duracion, y quien la ejerce severamente responsable.

Los vicios inherentes á la democrácia pura son la corrupcion, porque tambien hay cortesanos de los pueblos, tribunos que lisonjean sus malas pasiones y extravían su razon con promesas falaces; un orgulloso individualismo alimentado por la idea que cada ciudadano participa por igual de la soberanía; el abuso á que se presta la opinion favorable á la omnipotencia de las mayorías; la irresponsabilidad de los funcionarios públicos de orígen popular, á ménos que un profundo respeto á la moral y un vivo sentimiento del deber hallen acogida en la gran mayoría de los ciudadanos; las discordias intestinas que alimentan las facciones tanto más arrojadas, cuanto les deja el campo libre la indiferencia de los muchos que se retiran del tumulto y se rinden sin combatir á una minoría dominante, y en fin, la anarquía que se entroniza desde que se rompe el equilibrio del órden y la libertad.

Entónces crece el desórden, y las agitaciones de la plaza pública preceden á la guerra civil, cuyo término sería la disolucion social, á no interponerse un dictador que con imperio absoluto restablece el principio de autoridad. Si la pátria continúa en peligro, la dictadura se proroga y tal vez llega á perpetuarse, y entónces á la libertad tempestuosa sucede una tranquila servidumbre, resignado el pueblo á la obediencia pasiva bajo un régimen militar.

El estado se hizo hombre, y el depositario ó el usurpádor del poder supremo no reconoce ningun derecho, ni aun los inherentes á la personalidad humana.

En la antigua Roma, despues de Mario y Sila, vino César, dictador en nombre del pueblo, á quien sucedió Augusto, cuya potestad tribunicia disfrazó la usurpacion de todas las libertades.

Las repúblicas municipales de Italia durante la edad media perecieron á causa de sus discordias intestinas, y fueron absorbidas por vecinos poderosos, ó cayeron, como Florencia, bajo la dominacion de algun noble convertido en soberano.

Tal es la suerte comun á las repúblicas unitarias. Las federales, en las que cada estado conserva su autonomía, encierran un principio de decadencia y disolucion á saber: la divergencia, y acaso el antagonismo de los intereses que las divide, orígen de graves conflictos, difíciles de vencer en

tiempo de paz, y peligrosos en extremo si la guerra obliga á velar por la defensa del territorio ó la integridad de la pátria.

CAPÍTULO X.

DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO.

Es el gobierno representativo ó régimen constitucional una monarquía templada con instituciones populares para conciliar los principios de autoridad y libertad. Es una forma mixta de gobierno, opuesta á la antigua monarquía de derecho divino y á la más moderna teoría de la legitimidad tradicional. Es un sistema político en el cual se procura còmbinar la pluralidad de las fuerzas vivas de la nacion con el principio de la monarquía hereditaria. No consiente la unidad del poder, porque el poder único significa la voluntad omnipotente de un rey absoluto.

La esencia del gobierno representativo consiste en distinguir y separar los poderes públicos para que recíprocamente se limiten y moderen, y moviéndose cada uno en su esfera, respete la independencia de los otros.

En rigor el poder público es uno solo, y lo que en realidad se distingue y separa son sus funciones. Por eso hablando con propiedad, no hay division de poderes en el gobierno representativo. sino deslinde de facultades y su ejercicio por cada autoridad constituida, obrando con libertad dentro de su competencia.

«Cuando la misma persona ó corporacion de magistrados »reune el poder legislativo y el ejecutivo, no existe la liber- »tad, porque es de temer que el mismo rey ó senado que hace »leyes tiránicas, las ejecute con tiranía. Tampoco hay liber- »tad cuando la potestad de juzgar no está separada de la le- »gislativa y ejecutiva. Si se agregase á la primera, la vida y »la libertad de los ciudadanos estarian pendientes de un po- »der arbitrario, porque el juez sería el legislador. Si se jun- »tase con la segunda, el juez sería demasiado fuerte y opri- »miria. La libertad corre peligro cuando el mismo hombre ó »el mismo cuerpo de magnates, de nobles ó populares ejer- »cen estos tres poderes, el de legislar, el de ejecutar las pro-

»videncias de utilidad comun y el de juzgar y sentenciar las »causas y negocios de interés privado» (1).

Tal es la doctrina de Montesquieu y el espíritu que preside al gobierno representativo ó régimen parlamentario. Tomaron los escritores políticos por modelo la constitucion inglesa, prevaleciendo el criterio de la escuela histórica que aspira á desarrollar segun las condiciones de cada pueblo y cada siglo el principio de libertad. Sobrevino la revolucion francesa de 1789, declaróse enemiga de la tradicion, y triunfó la escuela filosófica ó puramente racional que rinde culto al principio de la igualdad.

Desde entónces toda Europa camina por esta senda llena de asperezas, oscilando la política entre la historia y la filosofía, y discurriendo los hombres nuevas combinaciones de los poderes públicos que permitan resolver el árduo problema de concertar el órden con la libertad, porque libertad sin órden es anarquía, y órden sin libertad despotismo.

Esta forma de gobierno no refleja ningun principio exclusivo, ántes por el contrario se funda en la armonía de diversos elementos y los utiliza todos. Al principio hereditario de la monarquía opone el principio electivo de la cámara popular: al ímpetu ciego ó inconsiderado de la asamblea única dos cuerpos colegisladores: á la intemperancia de las mayorías el veto del monarca: á la inviolabilidad del rey la responsabilidad de los ministros, con cuyo artificio se procura facilitar los cambios de política que exige la movilidad de la opinion, inclinándose á uno ú otro lado gracias á la flexibilidad del sistema, y por solo el juego regular de las instituciones.

El mismo principio de la soberanía nacional tiene en el gobierno representativo límites ciertos, porque no excluye el de la legitimidad representado en el derecho de sucesion á la corona segun las leyes antiguas y fundamentales del reino. Asimismo la soberanía colectiva se contiene al llegar á los confines de lo que es individual por su esencia, verificándose que el poder absoluto no existe en el rey, ni en el pueblo, ni en parte alguna.

Supone el gobierno representativo, no un perfecto equili-

(1) *Exprit des lois*, liv. XI. chap. VI.

brio de los elementos que entran en su composicion, á saber, la monarquía, la aristocrácia y la democrácia, sino un equilibrio aproximado mediante la participacion de todos en el poder, cada uno en proporcion de sus verdaderas fuerzas.

El grande escollo del gobierno mixto es la dificultad de mantener en su fiel esta delicada balanza. No hay para qué disimular la dificultad de combinar la monarquía con la democrácia, y de establecer la concordia entre la eleccion y la herencia, la unidad y la pluralidad. Mucha prudencia se necesita para conciliar formas de gobierno tan distintas como son distintos los elementos que entran en la composicion del representativo. Los pueblos que profesan grande amor á sus instituciones, se guardan muy bien de ponerlas en peligro, llegando al límite de su derecho.

Puede mediar en la contienda y conjurar el peligro de una ruptura la aristocrácia, ya se incline á la monarquía á la cual la acercan la semejanza de orígen, el amor á la tradicion, la vigorosa constitucion de la familia mediante el derecho de sucesion hereditaria y el espíritu de resistencia á las invasiones del principio de igualdad, ya forme causa comun con la democrácia, si la nobleza participa de las cargas que pesan sobre el pueblo, ó cuando el rey aspira al poder absoluto, ó en fin por prudencia, al transigir con la opinion dominante, porque una reforma oportuna desvanece el motivo ó el pretexto de una revolucion.

Para que la aristocrácia sea medianera entre la democrácia y la monarquía, se requiere que esté sólidamente constituida, es decir, que se halle organizada como un poder político y rodeada del prestigio de la antigüedad y la riqueza. Una aristocrácia natural no basta, porque no forma cuerpo, ni tiene fuerzas, ni vive de tradiciones. Una aristocrácia artificial carece de la autoridad necesaria á todo poder moderador. La verdadera aristocrácia es obra del tiempo, y el rey más absoluto de la tierra que pretenda reconstruirla, sólo conseguirá disimular con las apariencias el vacío de la institucion. Hay ruinas que ningun esfuerzo humano es capaz de levantar.

La monarquía es asimismo un poder regulador del movimiento encontrado de la aristocrácia y la democrácia, para evitar graves conflictos. Con el auxilio de la una modera y

corrige un prudente monarca los excesos de la otra, é impide que ésta ó aquélla adquieran un constante predominio, porque todo gobierno mixto pugna con su naturaleza, si tolera usurpaciones que rompen la concordia entre los altos poderes del estado.

Es el gobierno representativo una monarquía limitada por la grande autoridad de una asamblea nacional de orígen popular. Las altas prerogativas de este cuerpo, el número y calidad de los hombres que lo constituyen mediante el título de la eleccion, la deliberacion en público y el apoyo de la mayoría dentro y fuera de la Cámara, le atribuyen una influencia decisiva en la direccion de la política, y tal, que bien merece el nombre de poder parlamentario.

La asamblea impone al rey los ministros, los sostiene ó derriba con un voto de confianza ó de censura, y les exige la responsabilidad política, legal ó moral con absoluta independencia de la corona. El rey es mudo espectador de la batalla que se libra entre los partidos militantes, porque debe ser neutral como juez del campo. Hé aquí una monarquía que tiene con la república muchos puntos de contacto.

La solidez de esta especie de gobierno depende, más que de su bondad absoluta, de la sancion del tiempo. Si el sistema parlamentario echó profundas raíces en el suelo de la Gran Bretaña, se debe á que no es obra de la ciencia, sino una forma perfeccionada de la organizacion política comun á la mayor parte de los pueblos de Europa en la edad media. Dos siglos de práctica sin graves perturbaciones, permitieron que resistiese á las tempestades desencadenadas sobre el Continente, no tanto por respeto á las leyes, como por la fuerza de las costumbres.

Mucho favorece la causa de las monarquías constitucionales el deseo que abrigan los pueblos de obtener garantías contra las faltas y errores de los gobiernos; y ninguna hay tan eficaz como la participacion del pueblo en el ejercicio del poder supremo mediante una verdadera representacion nacional. En efecto, en toda sociedad política es preciso dar al pueblo alguna parte en el gobierno, cuidando siempre de abandonar á los poderes constituidos, aquella porcion de soberanía que no debe ejercer por sí mismo, so pena de provocar la anarquía.

CAPÍTULO XI.

DE LAS CONSTITUCIONES Ó CARTAS CONSTITUCIONALES.

Llámase constitucion el código politico ó la coleccion de leyes fundamentales del estado, de donde se derivan las orgánicas que son su natural desarrollo y complemento. Poco importa el valor absoluto de una constitucion; pero importa mucho su grado de bondad relativa que la experiencia determina, segun que responde ó no responde á las necesidades y deseos del pueblo. La mejor de las constituciones vivirá poco, si no es generalmente aceptada, de suerte que halle un defensor en cada ciudadano. Entónces no hay peligro de que una minoría turbulenta usurpe el nombre del pueblo, y someta á su yugo la mayoría.

La condicion ordinaria del gobierno representativo es nacer de la constitucion ó del pacto solemne ajustado entre el rey y el pueblo, en virtud del cual éste fija las condiciones de su obediencia, y aquél acepta los límites de su autoridad. No hay órden sin regla, ni libertad sin garantías. Por eso son sinónimos gobierno representativo y régimen constitucional.

Toda constitucion satisface el legítimo deseo de sustituir á los vagos preceptos de la costumbre leyes claras y precisas acerca de la organizacion de los poderes públicos, y á verdades especulativas fórmulas precisas respecto al ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.

Allí donde perdió su fuerza la tradicion, la reemplaza el moderno principio de la soberanía nacional.

Una buena constitucion debe reunir las circunstancias siguientes:

I. Que enumere los poderes públicos y señale los límites de su accion y competencia, procurando establecer entre ellos concierto y armonía, y fijar los medios de restablecer la concordia, cuando llegare á turbarse.

II. Que dé entrada á todos los elementos fuertes de la sociedad, porque sólo un poder social llega á convertirse en verdadero poder político, y no hay poder político verdadero dentro de la constitucion, si fuera no es temido ó respetado.

III. Que contenga leyes preceptivas ó declarativas de derechos y deberes, y de ningun modo máximas vagas ó sentencias de aplicacion incierta ó dudosa interpretacion.

IV. Que estas leyes sean fundamentales del estado, y no preceptos reglamentarios que por su naturaleza satisfacen necesidades movibles y reclaman contínuas modificaciones.

V. Que no abra la puerta á tan frecuentes reformas que la constitucion pierda su prestigio, ni la cierre tanto que dé ocasion á mudanzas revolucionarias. Es decir, que la constitucion conserve cierto sello de antigüedad que infunda respeto, sin hacer imposibles las reformas necesarias procediendo con lentitud y suma prudencia, para que viva siempre y siempre sea la misma.

El príncipe ó monarca en el gobierno representativo significa un poder que participa de la formacion de las leyes, que las ejecuta, promueve su observancia y procura la administracion de la justicia, que modera los poderes públicos, perpetúa la accion del gobierno y representa al estado.

La organizacion constitucional supone que el poder supremo se divide para su conveniente ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, que son tres grandes manifestaciones del poder del estado. El principio de la division de los poderes públicos no se desarrolla con todo el rigor de una verdad matemática.

Los poderes se tocan y algunas veces se confunden, porque no hay, ni debe haber una separacion absoluta entre ellos. El rey ejerce el poder ejecutivo y participa del legislativo. La asamblea nacional legisla y comunica su impulso al gobierno y la administracion. Los tribunales juzgan, y el rey instituye los jueces y magistrados, vela sobre ellos, y modera el rigor de las sentencias ejerciendo el derecho de gracia.

Este principio, al cual sólo se debe atribuir un valor relativo, significa que la concentracion de todos los poderes en una mano sería peligrosa á la libertad, como tambien sería peligrosa la guerra de los poderes, en su completo aislamiento inevitable.

La organizacion constitucional supone además que hay derechos que los gobernantes deben respetar en los gobernados, y garantías necesarias á su posesion segura y tranquila. La naturaleza del hombre y de la sociedad los engendra,

la ley los declara, y los consagra la constitucion como límite del poder y principio de la libertad.

Distínguense estos derechos en civiles y políticos. Son derechos civiles aquellos que pertenecen al hombre como hombre, aparte de su consideracion de miembro del estado. Su fundamento es la *igualdad;* y así la edad, el sexo, la instruccion, la riqueza ú otras circunstancias cualesquiera no inducen desigualdad alguna en cuanto á su goce. Todos los derechos civiles se encierran en asegurar la *libertad* y la *propiedad* de los gobernados.

Son derechos políticos los que pertenecen al hombre como ciudadano, se fundan en la *capacidad* y significan la intervencion del pueblo en el gobierno, por ejemplo, el voto activo y pasivo. Los derechos políticos crecen ó menguan en razon de la aptitud de las personas que deben ejercerlos, y son la salvaguardia de los derechos civiles.

No falta quien pretende que los derechos individuales son ilegislables; doctrina opuesta á toda nocion de derecho natural y civil, y no reconocida por la Constitucion de 1869, en la cual se condenaba el sistema preventivo tocante á su ejercicio, pero no el represivo, ni tampoco las limitaciones que exigen la moral, los reglamentos de policía y en ciertos casos la seguridad del estado.

La verdad es que como todo derecho, aunque proceda de las mismas entrañas de la naturaleza, supone un deber correlativo, de un modo ó de otro la ley que lo proclama y sanciona habrá de establecer y ordenar los vínculos entre el individuo y la sociedad. Si así no fuese, la soberanía individual haria imposible la existencia del gobierno.

La teoría de los derechos individuales se funda en que todos los hombres son libres é iguales por la naturaleza. De aquí que hay ciertos derechos comunes á todos, anteriores y superiores á la ley positiva, imprescriptibles é inalienables. Las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano hechas en Inglaterra, en los Estados-Unidos, en Francia y en otros estados del antiguo y del nuevo continente, contribuyeron á que hoy formen parte del derecho público general como una garantía necesaria en la libertad política y civil.

La potestad de legislar es la expresion más alta del poder

supremo ó la soberanía, porque quien dicta la ley ordena todos los poderes públicos y declara los derechos y los deberes del ciudadano.

A la asamblea, en quien se halla representada la nacion, pertenece la facultad de hacer las leyes.

Importa en extremo al mejor asiento de la constitucion de un estado limitar el poder legislativo no ménos que el ejecutivo ó el judicial. Una voluntad sin freno que modere sus excesos y los corrija seria omnipotente, y con el sello de la ley prevaleceria sobre la razon y la justicia el derecho del más fuerte. No hay medio eficaz de limitar el poder legislativo fuera de sí mismo. La unidad del cuerpo legislativo, que á muchos cautiva por su sencillez, es una forma peligrosa para la libertad.

De aquí ha nacido la cuestion por una y otra parte muy empeñada, sobre si conviene que haya una sola cámara ó dos iguales en facultades, ó de otro modo que haya un solo cuerpo legislativo ó dos cuerpos colegisladores.

Dicen los partidarios de la unidad que un pueblo es como un hombre que no puede tener dos voluntades. La asamblea única expresa la única voluntad de la nacion. De las dos asambleas sobra una, si están concordes, y si discordes, paralizan la accion del poder legislativo con el equilibrio de sus fuerzas. Si el pueblo toma partido por una ó por otra, se turba el órden legal y corren peligro las instituciones.

En efecto, ley es la expresion de la voluntad general; y que á la ley preceda una sola deliberacion ó precedan dos, siempre resultará que la mayoría legisla, ya se solicite junta, ya separadamente el voto de la nacion.

Por otra parte, una doble representacion es más verdadera y completa, porque lo sociedad no se compone solamente de individuos; hay tambien órdenes, clases y corporaciones, cuyos intereses colectivos y amor á la tradicion deben pesar en la balanza de los poderes del estado.

La oposicion de dos asambleas retarda, mas no paraliza la accion del poder legislativo, lo cual es un bien, considerando que es un mal la ordinaria intemperancia de un solo cuerpo legislador. Pocas y buenas leyes es lo que necesitan los pueblos. Dos deliberaciones y la conformidad de dos voluntades

son prenda más segura del acierto, que un solo cuerpo y una sola voluntad.

El principio de la representacion en el cual se funda toda asamblea popular, obliga á indicar ciertas cuestiones relativas al ejercicio del bien ó mal llamado derecho electoral. Segun las doctrinas de Rousseau y otros políticos de su escuela, tienen los ciudadanos un derecho natural, perfecto y absoluto de intervenir con su voto en los negocios del estado, porque al constituirse en sociedad, no renunciaron su soberanía. A esta doctrina oponen modernos escritores que elegir es una funcion política, un mandato, un poder más ó ménos limitado.

Si elegir es un derecho natural, todos los que participan de la vida social deben intervenir con su voto en el gobierno, pues nadie hay que no se halle interesado en defender su libertad y su propiedad. La consecuencia rigorosa de aquel principio es el sufragio universal, no incompleto en cuanto excluye una inmensa mayoría en razon de su edad y su sexo, sino extendido á las mujeres y los niños, porque tambien son libres y propietarios.

Si se arguye contra la ampliacion del sufragio con la incapacidad de las mujeres y los niños para emitir un voto reflexivo, y vale el argumento, el pretendido derecho electoral no es tal derecho, sino una funcion limitada por la capacidad. Aceptada esta doctrina, depende del recto criterio del legislador exigir condiciones variables segun el tiempo y el grado de cultura de cada pueblo, para determinar la capacidad del elector.

La edad será un justo título de exclusion, porque si falta la conciencia, falta la razon del voto. El sexo tambien lo será; y no porque las mujeres carezcan de la competencia que la ley reconoce en muchos hombres inferiores á ellas en capacidad, ni por tener ménos interés en la buena direccion de los negocios públicos, sino por modestia, por la santidad de sus deberes como esposas y madres, y en fin, porque su vida entera está consagrada á la familia, como reinas que son en el hogar doméstico, cuya calma llegaria á turbar el tumulto de las pasiones populares.

El censo elevado constituye un privilegio electoral en favor de las personas que gozan de cierto grado de fortuna, y en-

gendra una especie de aristocrácia. No es lo mismo exigir que el elector pague alguna cuota mayor ó menor por contribucion directa. ¿Con qué derecho impondrá quien nada pague, cargas al vecino?

La suma ignorancia es otro justo motivo de exclusion. El que no sabe leer ni escribir no debiera tener voto, pues si carece de la instruccion elemental necesaria para gobernar su casa, ménos será hábil y competente para discernir lo que exigen las complejas relaciones del estado.

Sea el sufragio universal ó no lo sea, conviene tener presente un hecho que la historia comprueba, á saber, que cuando la posesion de los derechos políticos constituye el privilegio de un corto número de ciudadanos, las clases no privilegiadas acaban por declararse enemigas del régimen que se los rehusa.

Con este sistema electoral es casi imposible el acuerdo entre las mayorías parlamentarias y el voto de la nacion.

Puede la eleccion ser directa é indirecta. Llámase directa cuando el elector nombra su candidato, é indirecta, cuando designa el compromisario que vota por él. La eleccion directa es la única verdadera como fiel expresion de la voluntad del elector: la indirecta no la expresa, sino que la interpreta segun la conciencia del mandatario. Sin embargo, supuesto el sufragio universal y un pueblo sin la educacion política conveniente para ejercerlo con acierto, tal vez sería preferible la indirecta, porque es más difícil elegir buenos representantes de la nacion que buenos compromisarios.

El sufragio puede ser público ó secreto. El primero realza la dignidad del ciudadano votando á la faz del mundo y á la luz del dia: el segundo es más libre, pues aunque el gobierno quiera proteger y proteja la independencia del elector contra los actos de fuerza, quedan todavía medios de coaccion que sólo en la oscuridad de la urna se pueden combatir, como el abuso de la legítima influencia de un propietario, un fabricante ó un acreedor.

Las condiciones de la elegibilidad son la mayor edad legal que determina el momento en que el ciudadano entra en el pleno goce de sus derechos políticos, así como la ley civil exige la madurez de la razon para conceder al hombre la libre facultad de administrar sus bienes. En la ley política no

es ménos necesaria esta cautela. La nacionalidad de orígen ó adquirida mediante la naturalizacion y confirmada por el tiempo, el domicilio ó la residencia fija como prueba de arraigo y medio de evitar los errores y falsedades que alteran la verdad del sufragio, son tambien condiciones razonables.

Si la segunda cámara ha de llenar el objeto de introducir el dualismo en el cuerpo legislativo, debe representar otra cosa distinta de lo que representa y significa la asamblea popular. Esta es instable y movible como la opinion: aquélla permanente como la tradicion. Todos los pueblos viven entre lo pasado y lo venidero; de suerte que lo presente es un tránsito de lo antiguo á lo moderno.

Para que haya variedad en la representacion nacional, aconsejan los políticos organizar la segunda cámara y constituirla de forma que refleje un espíritu conservador. Allí donde existe una poderosa aristocrácia, la cámara alta se compone naturalmente de la nobleza llamada á ocupar un asiento en el senado por derecho propio. El título hereditario y la posesion de una fortuna considerable son firmes garantías de la independencia de los senadores.

Esta organizacion esencialmente aristocrática tiene la ventaja de interesar á las clases superiores en la conservacion y defensa de la libertad, haciendo suya la causa del pueblo; pero sólo en fuerza de una grande moderacion y prudencia será respetado el privilegio. Para conseguirlo es forzoso que la aristocrácia de sangre se renueve y robustezca abriendo sus filas á todos los hombres eminentes, vengan de donde vinieren, y que no se oponga á ninguna reforma útil por sistema.

A falta de una cámara hereditaria recomendaron los políticos de la escuela histórica la vitalicia; es decir, organizar un senado nombrando el rey los senadores, no á su libre arbitrio, sino dentro de ciertas elevadas categorías sociales señaladas en la constitucion, y prevaleciendo la idea de confiar el depósito de la tradicion á una aristocrácia natural compuesta de los ciudadanos más ilustres por su saber, dignidad ó riqueza.

La cámara vitalicia es una excelente institucion para legislar con acierto; pero en cuanto poder moderador ó regulador de los movimientos de la cámara popular carece de la

vida propia y de la autoridad de un principio tal como la eleccion ó la herencia.

Si la necesidad obliga á optar por una segunda cámara electiva, conviene organizarla de modo que mantenga la variedad en la representacion. Unos mismos electores y elegibles y un mismo procedimiento electoral darian por resultado otra segunda cámara tan popular como la primera, y entónces equivaldrian las dos á una sola deliberando por separado, ó rivalizarian en imprudencia y temeridad hasta turbar el órden legal y poner en peligro las instituciones.

Hiciéronse diversos ensayos y tentativas para resolver este árduo problema de la política sin poner término á la controversia. El censo para los electores, las condiciones de edad y fortuna para los elegibles, la eleccion indirecta, nada satisface por completo. Dos verdades hay sin embargo reconocidas y generalmente aceptadas, á saber, que el senado cuente un número de individuos bastante menor que la cámara popular, ya porque así la dignidad senatorial gozará de mayor prestigio, y ya tambien porque siempre reina más calma en las deliberaciones de una asamblea poco numerosa; y que mediante un sistema de renovacion parcial y sucesiva adquiera el senado el carácter de una institucion permanente, para que mejor refleje la perseverancia en la política y el espíritu de tradicion comun á todos los pueblos que cuentan algunos siglos de antigüedad, y es una condicion necesaria á su reposo.

CAPÍTULO XII.

DEL PODER EJECUTIVO.

Es el poder ejecutivo el encargado de guardar y hacer que se guarden y cumplan las leyes, porque en vano sería que hubiese una voluntad sin fuerza para exigir obediencia.

Así como el poder legislativo es la expresion de una voluntad colectiva, porque para deliberar se necesita el concurso de varias personas, é intermitente porque la ley acude á la satisfaccion de ciertas necesidades públicas que sólo ocurren de tiempo en tiempo, el poder ejecutivo supone una autoridad única y concentrada y una accion contínua, pues eje-

cutar la ley requiere unidad en el pensamiento del que manda y libertad de accion para hacer guardar y cumplir lo mandado.

En las monarquías constitucionales es el rey quien ejerce el poder ejecutivo con el concurso necesario de sus ministros responsables. En las repúblicas lo ejercen un presidente ó un consejo poco numeroso, ambos electivos, con poderes limitados por el tiempo y por el espíritu receloso de la democrácia.

El temor de que el poder ejecutivo, abusando de sus fuerzas, oprimiese los demás poderes del estado, acreditó la falsa idea que convenia enflaquecerlo y debilitarlo, como si no fuese mayor el peligro que corre la sociedad cuando el gobierno carece de los medios conducentes á exigir la debida obediencia á las leyes y mantener el órden público, sin el cual no hay libertad ni propiedad.

Una de las condiciones de la buena organizacion del poder ejecutivo, tal vez la primera, es su participacion en la potestad de hacer las leyes en virtud de la iniciativa ó del veto absoluto que es la mejor defensa contra las invasiones de la asamblea nacional.

La iniciativa se funda en que nadie conoce tan á fondo la falta de una ley ó los vicios de las existentes, como el magistrado que por razon de su oficio está llamado á ejecutarlas. La práctica de los negocios enseña á discernir si un proyecto de ley aprobado por las cámaras puede ó no pasar sin inconveniente; y si el rey juzga que es mala ó intempestiva, rehusa la sancion.

El veto suspensivo suscita conflictos; y sin poner remedio al mal, humilla la autoridad real, obligándola á ejecutar una ley que reprueba. El veto absoluto ó perentorio sólo prevalece sin dificultad cuando existen dos cámaras, porque la oposicion de la conservadora á lo votado por la popular evita que el rey aparezca en lucha con la representacion nacional.

Várias son las atribuciones propias del poder ejecutivo, como el mando de las fuerzas de mar y tierra, la declaracion de guerra, la negociacion y conclusion de los tratados de paz y comercio, el nombramiento de los funcionarios públicos, el derecho de gracia, etc.

Todo poder debe estar limitado por la responsabilidad. Así pues, son responsables de sus actos los depositarios del po-

er ejecutivo, sin más excepcion que el rey, inviolable en su persona y dignidad. Responden por él los ministros que le aconsejan y refrendan sus decretos, sin cuyo requisito no se cumplen, porque no fueron expedidos en la forma legal.

En el rey se refleja la unidad del estado. El rey es el poder activo por excelencia dentro de la monarquía constitucional, pero con potestad limitada.

No es buena doctrina la de aquellos escritores políticos que dicen que la facultad de ejecutar las leyes reside en el rey de derecho, y de hecho en los ministros que aceptan la responsabilidad de sus actos. Tampoco es buena la máxima que el rey reina y no gobierna. Reinar significa ejercer el poder supremo y regir el estado. Un rey sin iniciativa en la direccion de los negocios públicos y sometido á la tutela de sus ministros, llevaria un título vano. Un rey mero ejecutor de la voluntad de la nacion implica la abolicion de la monarquía, porque sin las prerogativas esenciales de la dignidad real no hay verdadero monarca.

La pura doctrina constitucional es, que así como el rey no puede legislar sin la asistencia de las cámaras ó del parlamento, así tambien para gobernar necesita la cooperacion de los ministros.

La responsabilidad de éstos es individual ó colectiva, pues alcanza á alguno ó algunos de ellos, ó á todo el ministerio segun la extension de la culpa.

En la responsabilidad ministerial suelen confundirse dos responsabilidades distintas, la una judicial, cuando hay crímen ó delito, y la otra política, si sólo hay error ó negligencia. En el primer caso se pronuncia una sentencia y se aplica una pena: en el segundo termina la cuestion con un voto de censura que obliga á los ministros á ceder el puesto á otros hombres, porque así lo exigen la ley de las mayorías y la concordia entre los altos poderes del estado.

Rara vez se exige en los gobiernos representativos la responsabilidad efectiva; y sin embargo no carece de eficacia moral el principio, pues á quien absuelve la ley, tal vez no perdona la opinion.

CAPÍTULO XIII.

DEL PODER JUDICIAL.

Los políticos de la escuela de Rousseau se han cuidado más de asegurar el triunfo de la voluntad de la nacion, que de discurrir los medios de fundar un gobierno sobre el principio de libertad. Un pueblo en el pleno goce de su soberanía, con la absoluta potestad de hacer las leyes, no será verdaderamente libre, si la justicia no es un poder del estado. Justicia y libertad se confunden en cuanto significan el derecho de todos y cada uno en particular.

En las monarquías constitucionales es prerogativa de la corona la institucion de los jueces y magistrados. Aunque la justicia se administre en nombre del rey, á los tribunales corresponde exclusivamente la jurisdiccion civil y criminal. El rey vela sobre la administracion de la justicia; pero no interviene en la aplicacion de las leyes á las cuestiones de derecho privado.

La organizacion del poder judicial debe ser tal que ofrezca sólidas garantías de independencia al magistrado. La libertad y la propiedad de los ciudadanos son bienes demasiado preciosos para estar á merced de un poder arbitrario. El juez, órgano é intérprete de la ley, á nadie obedece, porque no hay autoridad superior á la ley misma que aplica segun su conciencia. La ley se encarna en el hombre, y el hombre es la ley viviente.

Por esta razon tiene toda la autoridad de un dogma constitucional la inamovilidad de los jueces y magistrados. Sólo cuando nada temen del gobierno pueden inspirar confianza. La inviolabilidad de los ministros de la justicia realza su dignidad, infunde mayor respeto á la ley y concurre á formar de la magistratura un cuerpo, fiel depositario de las tradiciones que auxilian á la autoridad contra el individuo ó protegen al individuo contra la autoridad.

Todos los juicios tienen sus trámites y procedimientos establecidos para que sean el escudo de los derechos particulares, y así se estiman como formas protectoras de la libertad y propiedad de los ciudadanos. Si, pues, no han de ser fór-

mulas vanas y medios de entorpecer el curso de la justicia, nadie debe ser juzgado segun las leyes posteriores al acto que se le imputa, ni por tribunal que no sea el competente conforme á derecho, ni abreviando las formas propias de cada juicio.

En los gobiernos representativos goza el rey del derecho llamado de gracia, ó de la alta prerogativa de conmutar la pena que los tribunales imponen á los delincuentes. Es un atributo de la soberanía.

No falta quien diga: ó las leyes son justas y deben cumplirse, ó injustas y deben reformarse. En ambos casos el derecho de gracia deja de ser necesario. Si la clemencia resplandece en la ley, ¿para qué hacer de ella un atributo del monarca?

Sin embargo, como la justicia absoluta es un punto matemático, y las leyes son reglas generales aplicables á los casos comunes, en cuyo número no se cuenta una variedad infinita de hechos y combinaciones que ocurren en la vida, tiene su razon de sér este prudente arbitrio llamado derecho de gracia, en la imposibilidad de determinar segun el mismo peso y medida el valor moral de los actos humanos.

Por flaqueza de ánimo disfrazada con el nombre de bondad de corazon, suelen los reyes abusar del derecho de gracia, olvidando que el mundo se gobierna con la prudencia y la justicia. «Nada daña tanto (dice Saavedra Fajardo) como un »príncipe demasiadamente misericordioso, porque no es mé- »nos cruel el que perdona á todos, que el que á ninguno; ni »ménos dañosa al pueblo la clemencia desordenada que la »crueldad; y á veces se peca más con la absolucion que con »el delito.»

PARTE SEGUNDA.

HISTORIA.

CAPÍTULO I.

ORÍGEN Y PROGRESO DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

Cumpliendo nuestro propósito, vamos á investigar las antiguas leyes y costumbres de España, en cuanto puede aprovechar al estudio del derecho político el exámen de las instituciones enlazadas con la historia nacional, y que son ménos el fruto de la voluntad de los hombres que la obra lenta y penosa de los siglos.

Hemos dicho que todo estado, pueblo ó nacion debe hallarse dotada de vida propia ó gozar de independencia. Si forma parte de otro estado ó padece opresion, porque vive uncida al yugo de la esclavitud ó de la conquista, no ha llegado todavía á poseerse, á ser libre, á constituir en fin su *nacionalidad*. Es preciso que ese pueblo se desgaje de su tronco, como sucede al romperse los lazos de la colonia y la metrópoli, en fin, se emancipe y gobierne por sí mismo.

La España anterior á la conquista romana carecia de la *unidad política* conveniente para formar un cuerpo moral con ideas é intereses comunes. Estaba la Península dividida entre diversas tribus, sin que vínculos morales y civiles de ninguna clase las uniesen y juntasen á modo de nacion. La posesion pasajera de los Cartagineses, y sobre todo la dominacion continuada de los Romanos, comunicaron á sus habitantes el espíritu de unidad de que carecian.

Dividióse primero en dos partes desiguales, la Citerior y la Ulterior, aquélla comprendida entre los Pirineos y el Ebro, y ésta dilatándose desde dicho rio hasta el estrecho de Gibraltar. Augusto modificó la antigua division territorial de España, y entónces tomó la Citerior el nombre de Tarraconense,

de su capital Tarragona, y de la Ulterior hizo dos provincias, Bética y Lusitania que el curso del Guadiana separaba.

Durante la República eran así la España Citerior como la Ulterior provincias pretorias y á veces consulares, es decir, que las gobernaban cónsules y procónsules, pretores y propretores segun la necesidad lo pedia. Augusto confirmó la autoridad del Senado en las provincias sosegadas y tranquilas, y tomó para sí las belicosas y situadas en las fronteras, instituyendo legados ya consulares, ya imperiales, con potestad y jurisdiccion sobre los pueblos en tiempo de paz ó de guerra.

Constantino el Grande, al desmembrar el Imperio Romano en Imperio de Oriente y de Occidente, creó trece diócesis, y puso á la cabeza de cada una de ellas un magistrado con el título de prefecto, de quien dependian los vicarios ó gobernadores particulares de las provincias. España formó entónces parte del Imperio Occidental y de la prefectura de las Galias.

Las ciudades no eran todas de la misma condicion, porque habia *colonias, ciudades latinas, inmunes* y *tributarias, pueblos confederados* y *municipios* que no gozaban de los mismos derechos, ni soportaban iguales cargas, sino que disfrutaban de mayor ó menor libertad y de más ó ménos privilegios, y sólo se conformaban en prestar obediencia á Roma.

Tan hondas raíces echó el municipio en España, y tanto se extendió, que merece particular estudio. Gobernábanse por sus propias leyes y magistrados, exentos de toda tutela, y así vivian independientes de toda autoridad superior, y ordenaban á su antojo la administracion inmediata de los pueblos que pertenecian á la comunidad; pero en cambio estaban sus habitantes excluidos de los derechos de ciudadanía romana, salvo si se les comunicaba en virtud de privilegio.

Componíase el gobierno municipal de un consejo (*curia*) de diez ó más personas (*decuriones*), á cuya cabeza estaban dos magistrados (*duumviri*) electivos y anuales, aunque tambien solian tales cargos durar hasta cinco años (*duumvire quinquenales*). Las providencias de la curia se llamaban *decreta decurionum*.

Todas las dichas magistraturas debian salir de cierta clase de ciudadanos determinada por el censo, única que tenía voto

activo y pasivo en los negocios de la ciudad, y á éstos nombraban *curiales*.

Si al principio fué la clase de los curiales honrada y apetecida, creciendo el despotismo imperial, el peso de los tributos y la dificultad de cobrarlos, se trocó en aborrecible, porque la ley los hizo responsables con sus bienes por todo el municipio; y para que no arrojasen la carga vendiéndolos á personas privilegiadas á quienes no alcanzaban los rigores del fisco, fué prohibido al curial enajenarlos sino en favor de otro curial; ni tampoco se le permitia mudar de condicion, pues la curia revindicaba al hombre nacido en ella, y se lo arrebataba al campo, á la milicia y hasta á la iglesia, como el señor perseguia, en donde quiera que se hallase, á su esclavo fugitivo.

Dividíanse los súbditos del Imperio en privilegiados, curiales y proletarios. Los primeros formaban la aristocrácia compuesta de senadores, dignatarios de palacio, clero y milicia; los segundos arrastraban la pesada cadena de la curia, viviendo sin libertad ni propiedad; y los últimos, de mejor condicion, eran alimentados á expensas del tesoro público.

Habia tambien siervos que se ocupaban en los ministerios domésticos, ejercian las artes y oficios y labraban los campos, dependiendo algunos de la autoridad del señor, no de una manera inmediata, sino en cuanto formaban un todo con la tierra á que estaban como encadenados. (*Servitus glebœ.*)

Las tierras participaban por forzosa analogía de la condicion de las personas; y así unas eran libres y exentas, otras tributarias, otras censuales, cuyos cultivadores pertenecian á la clase de colonos ó propietarios. (*Coloni liberi, inquilini, censiti, tributarii, adscriptitii.*)

Cuatro grandes elementos constituian la sociedad romana, á saber: la *unidad política*, la *libertad municipal*, la *religion cristiana*, y la *ciencia, literatura* é *idioma*. La unidad política, creciendo la autoridad de los Emperadores, abrió las puertas á la tiranía: la libertad municipal, oprimida la clase de los curiales, degeneró en servidumbre: la religion cristiana allanó el camino al predominio de la ley comun que debia sustituir al odioso privilegio; y la ciencia, literatura é idioma eran fruto de una civilizacion pasada y semilla de otra civilizacion venidera.

Estaba España tan poseida de Romanos, que las leyes, usos y costumbres de Roma habian reemplazado á todo lo español antiguo, y hasta la lengua natural de los moradores cedió el puesto al idioma del Lacio, que es la señal más clara de amistad entre vencedores y vencidos.

CAPÍTULO II.

DE LA CONQUISTA GODA.

Vino á turbar esta larga y tranquila posesion un suceso grave que cambió, no tan sólo la faz de España, sino la de todo el mundo, conocido en la historia con el nombre de invasion de los bárbaros y destruccion del Imperio de Occidente.

Procedian los bárbaros de la Germania. En el siglo IV salieron de sus bosques, se derramaron por Europa, y ya sirvieron al Imperio como auxiliares, ya solicitaron tierras en donde hacer asiento como súbditos, hasta que levantándose en armas ocuparon como señores las mejores provincias y las retuvieron por derecho de conquista.

Para juzgar con acierto del influjo que la irrupcion de estas gentes originarias del norte hubo de ejercer en el curso general de la civilizacion, conviene examinar sus primitivas instituciones y los hábitos comunes á su vida civil y política.

Vivian los pueblos germánicos esparcidos por los bosques, sin letras, sin artes y casi sin comercio. Cultivaban la tierra reconociendo la propiedad de los frutos, pero no la del suelo. Preferian á todas las riquezas los ganados. Respetaban la nobleza, amaban la libertad personal y poseian esclavos. Ventilaban sus querellas propias y las de sus parientes por medio de las armas, repugnando el yugo de la justicia, porque no sufrian amonestacion ni castigo sino de los sacerdotes.

Tomaban reyes de la nobleza y caudillos de los más esforzados, pero con potestad limitada los primeros; y los segundos gobernaban, más que con la autoridad, con el ejemplo. Solian recompensar en el hijo de poca edad los méritos del padre, alzándolo por rey, y cuidando de asociar á su gobierno personas experimentadas.

Deliberaban los principales acerca de las cosas leves, y discutian las graves, cuya decision tocaba al pueblo. En es-

tas asambleas ó juntas nacionales tenía voz el rey por vía de consejo, no de precepto.

Dos eran los sentimientos principales ó los móviles poderosos de los pueblos germánicos: el espíritu de libertad fundado en el amor instintivo de la independencia personal, y el espíritu religioso llevado hasta el extremo de la superstición.

La gran nacion de los Visigodos, cuando huyendo de los Hunnos, se vió forzada á refugiarse en las provincias orientales del Imperio Romano, apenas era cristiana; pero al fin su cristianismo era ortodoxo. El Emperador Valente no consintió que ocupase las tierras situadas al mediodía del Danubio, sino á condicion de que este pueblo adoptase el símbolo de la fe enseñado por Arrio, en el cual se negaba la consustancialidad del Padre y del Hijo, es decir, su misma naturaleza y esencia en el misterio de la Trinidad. El obispo Ulfilas indujo á los Visigodos á seguir esta doctrina, y perseveraron en su error despues de su venida á España por mucho tiempo.

Del comun linaje de los pueblos germánicos procedian los Visigodos que á principios del siglo V penetraron en la Península Ibérica, sustituyendo con su dominacion á los Romanos. Los reyes ó caudillos visigodos fijaron su residencia primero en Barcelona, luégo en Tolosa de Francia, y por último, en la antigua ciudad de Toledo.

Ocuparon primero las provincias cercanas al Pirineo, vencieron y sujetaron á los Vándalos, Alanos y Suevos que los habian precedido en la invasion, y al cabo expulsaron á los pocos que aun conservaban algunas ciudades imperiales y fortalezas vecinas á la costa.

Resistieron poco los naturales que sufrian ya con impaciencia el áspero yugo de Roma. La insensata prodigalidad de los Césares, el lujo desordenado de las familias patricias, la ociosidad turbulenta de la plebe, la indisciplina de las legiones, la rapacidad de los ministros imperiales y otros vicios del gobierno aumentaban el peso de las exacciones y tributos; y á proporcion que crecia la dificultad de pagarlos, siendo cada vez mayor la pobreza de los pueblos, se redoblaban los rigores del fisco.

La conquista goda, facilitada por la debilidad del Imperio

y el cansancio de los pueblos ofendidos de tan larga y cruel servidumbre, no borró las huellas de lo pasado, sino que introdujo leyes, usos y costumbres que mezclándose con las antiguas formaron una sociedad mixta. Empezaron los Godos por apoderarse de las dos terceras partes de las tierras de los naturales ó Romanos, dejando á éstos el tercio restante con la carga del tributo. Organizaron su poder, haciendo pasar todo el gobierno superior á las manos del pueblo conquistador, y tolerando al conquistado el ejercicio de sus derechos y la observancia de sus leyes propias y de las prácticas compatibles con el nuevo señorío.

Así vivieron muchos años divididos los Godos y los Romanos, rigiéndose por leyes personales ó de raza, hasta que andando el tiempo se acercaron ambos pueblos y tuvieron leyes comunes ó una legislacion real.

CAPÍTULO III.

DE LA MONARQUÍA VISIGODA.

Los Godos, como todos los pueblos de la Germanía, tenian reyes electivos, porque tal era su costumbre; ni la monarquía hereditaria, fundada en la más alta nocion del derecho, era propia de aquellos hombres en aquel tiempo.

Durante todo el siglo V y la mayor parte del VI prevaleció el sistema electivo sin ningun quebranto; pero despues se hicieron varias tentativas para trocarlo en hereditario.

Favorecian esta mudanza la práctica de escoger reyes entre ciertas familias ilustres, la costumbre de elegir á los hijos en consideracion á los méritos del padre, y la asociacion al príncipe reinante del hijo, hermano ó pariente, con que se prorogaba el poder de persona á persona á ejemplo del Imperio.

La asociacion al Imperio era una forma de adopcion, la cual segun la ley romana, introducia al adoptado en la familia del adoptante. Llevada la adopcion del derecho civil al político, contribuyó mucho á transformar las monarquías electivas en hereditarias. Entre los Godos esta transformacion se inició, pero sin llegar á consumarse.

Perseveraron, pues, los Godos en la monarquía imperfectamente electiva todo lo que duró su dominacion en España.

El Concilio VIII de Toledo ordenó que los reyes fuesen elegidos en la cabeza del Imperio, ó en el lugar donde hubiese muerto el otro rey, en junta de obispos y de los mayores de palacio ó del pueblo, que no fuese puesto por conspiracion de los malos, ni por la plebe rústica amotinada.

Concurrian, pues, á la eleccion de los reyes los primeros dignatarios de la Iglesia y del Estado. La nobleza, porque por tradicion participaba en los pueblos germánicos de los graves asuntos del gobierno por vía de consejo ó de mando: el clero superior, porque el espíritu religioso de los Godos y el influjo del sacerdocio en el gobierno desde la conversion de Recaredo, le llamaban á mediar con la nobleza en todos los actos solemnes é importantes para la nacion.

En cuanto á la intervencion del pueblo, parece probable que fuese directa y activa hasta el Concilio VIII de Toledo, y desde entónces en adelante puramente pasiva y limitada al consentimiento expreso manifestado por medio de la aclamacion, ó tácito significado en la sumision pacífica y tranquila obediencia.

Los elegidos no debian tener órdenes sagradas ni estar marcados con el sello de la infamia, ni descender de orígen servil, ni ser extranjeros, esto es, Romanos de nacion, sino de linaje godo y sanas costumbres. En realidad sólo eran llamados al trono personajes que blasonaban de ser descendientes de algun dios, objeto del antiguo culto nacional.

Elegido el rey, seguian dos ceremonias, la aclamacion popular y el acto de ungirle con óleo sagrado. La primera derivaba su orígen de las costumbres germánicas, y la segunda contribuia á enaltecer la majestad real, santificando la persona del príncipe á los ojos de la muchedumbre, porque juraba el nuevo rey ante los obispos que *bendicen los príncipes y los consagran*; de modo que reinaban entre los Godos con el doble título del voto público y la sancion religiosa.

Tres peligros cercaban y amenazaban destruir la monarquía electiva, á saber, la sucesion hereditaria cuando los hijos ó hermanos, menospreciando el consentimiento tácito ó expreso de la nacion, llegaban á ceñirse la corona como por derecho propio: la asociacion á la persona y gobierno del monarca reinante, que si bien al principio no se hacía sin la voluntad de los grandes ó del pueblo, con el tiempo degeneró en

una disimulada institucion de heredero, y la usurpacion, abuso muy frecuente que no alcanzaban á moderar las penas señaladas en la ley civil, ni los anatemas de los Concilios.

La potestad del rey godo versaba acerca de cuatro puntos principales que se refieren á su autoridad de legislador, gòbernador, magistrado y caudillo de la nacion.

Como legislador dictaba leyes, unas por sí solo y otras con el consejo de los obispos y próceres del reino. La ley obligaba á los reyes mismos que la dictaban y á sus sucesores en el trono. Así dijo Recesvinto: *Damus modestas simul nobis et subditis leges.*

Como gobernador declaraba la guerra, ajustaba la paz, convocaba los Concilios, promovia sus decretos y los promulgaba, instituia duques, condes, gardingos y demás autoridades y los ministros inferiores del poder real.

Como magistrado establecia jueces en las provincias y ciudades del reino, velabá sobre la administracion de la justicia, sentenciaba algunas causas graves é indultaba á los delincuentes; mas no podia acudir á los tribunales en causa propia sino por medio de personero, ni apremiar á que se firmase carta alguna de obligacion, ni despojar á nadie de su hacienda, ni pronunciar solo sentencia capital, ni decidir pleito civil sin forma de juicio.

Como caudillo de la nacion convocaba la hueste, apremiaba á los morosos, castigaba á los inobedientes, regía las armas, y haciendo uso de su jurisdiccion militar, mantenia la disciplina.

En suma, la monarquía visigoda fué militar hasta los tiempos de Recaredo, y despues militar y religiosa. El poder real no era absoluto, sino templado ó limitado por las leyes, la grande autoridad de los Concilios, la participacion de la nobleza en los actos del gobierno, y el ascendiente del clero bien merecido por su virtud y sabiduría.

CAPÍTULO IV.

DE LOS CONCILIOS DE TOLEDO.

Tenian los pueblos germánicos juntas ó asambleas nacionales para deliberar en comun acerca de los más graves ne-

gocios del estado, y guardaron los Godos esta costumbre hasta que habiendo hecho asiento en España y abjurado los errores de Arrio en el Concilio III de Toledo, aquellas juntas primitivas de carácter puramente civil, se trocaron en asambleas mixtas en las cuales se ventilaban las cuestiones políticas y religiosas; bien que no faltan graves autores inclinados á tenerlos por verdaderos sínodos de la Iglesia española ó Concilios nacionales.

Asistian á los Concilios los obispos y los abades con potestad exclusiva de ordenar las cosas de la Iglesia é intervencion en las del estado; y desde el V en adelante concurrió tambien la nobleza, tomando parte sólo en los asuntos pertenecientes al órden temporal.

El clero concurria por derecho propio en uso de su jurisdiccion espiritual; mas la nobleza asistia en virtud de nombramiento del rey, considerando la dignidad del oficio, el estado ó el linaje.

Tambien acudia el pueblo, como lo significa la frase *omni populo assentiente;* y no porque el concurso de la voluntad popular fuese necesario para la validez de los decretos, sino como una tradicion de los pueblos germánicos y de la antigua disciplina, robusteciendo lo acordado la adhesion unánime de los circunstantes y la promesa de guardarlo bajo la religion de un público y solemne juramento.

Convocaban los reyes estos Concilios, abrian sus sesiones con un discurso ó *tomo régio* en que proponian los puntos sobre que debian deliberar, confirmaban los decretos, los promulgaban y establecian penas contra los infractores.

No habia época ni término señalado á la convocatoria, sino que todo pendia del arbitrio del rey; grave defecto de la constitucion visigoda, pues así era fácil pasar del olvido al silencio y del silencio al menosprecio de aquella institucion.

Pueden considerarse estos Concilios como la raíz y fundamento de las Cortes de los reinos de Leon y Castilla en la edad media, porque en efecto, los celebrados en los primeros tiempos de la reconquista en Oviedo, Leon, Búrgos, Coyanza, Zamora, Palencia y otras partes, son la *juris continuatio* de los toledanos, á los cuales se parecen en su esencia y en su forma; y nadie disputa si las Cortes proceden ó no de los

Concilios congregados en los cuatro primeros siglos de la restauracion de la monarquía visigoda.

Culpan algunos autores al sacerdocio de haber impedido la consolidacion de la autoridad real, interviniendo más de lo justo en los asuntos temporales del reino visigodo; pero conviene observar que ni era sazon oportuna para introducir el derecho hereditario, ni podía el clero por sí sólo poner coto á los desórdenes de un pueblo de tan rudas costumbres. Eran los Concilios la más poderosa barrera de la potestad real; pero el carácter mixto de estas asambleas obstaba para que formasen una parte integrante de la constitucion del imperio de Toledo: de manera que todo quedada á merced del príncipe, faltando las garantías positivas de las antiguas asambleas de la nobleza y del pueblo, y quedando únicamente el freno de las garantías morales, ineficaces contra los excesos y abusos del poder en unos tiempos en que la nocion del derecho andaba tan oscurecida, y tenía la ley tan poca fuerza.

CAPÍTULO V.

DEL OFICIO PALATINO.

Acostumbraban los pueblos germánicos á poner un consejo cerca de los reyes para que los ilustrasen en los negocios del estado y moderasen al propio tiempo su autoridad. Tambien los Romanos instituyeron el *Officium palatinum* compuesto de senadores y altas dignidades del Imperio.

A semejanza de Roma, y llevados por el amor de la tradicion, introdujeron los Godos el Oficio palatino ó alto consejo de los reyes, en que entraban los próceres ó magnates que desempeñaban varios cargos principales, unos con destino al servicio personal del príncipe, otros á la gobernacion superior del reino, otros á la administracion militar y civil de las provincias y ciudades, y algunos que no consta llevasen anejo mando ó jurisdiccion. Como estos cargos y dignidades se proveian por el rey en sujetos afectos á su servicio y fueron al principio amovibles, por lo comun se componia el Oficio palatino de personas amigas del monarca. Sin embargo, la rudeza de las costumbres y los vicios del gobierno provocaron no pocas veces la relajacion de los vínculos de fideli-

dad con grave detrimento de la autoridad real y de la quietud de los pueblos.

Solian tambien los reyes conferir el órden palatino á personas indignas por su condicion de siervos ó libertos, alimentando su soberbia y sentimientos de venganza. Usaban, asimismo, ó por mejor decir, abusaban de su potestad de remover á los oficiales palatinos, cuyos desórdenes dieron causa á que el Concilio XIII de Toledo mandase que ningun siervo ni liberto fuese elevado á semejante dignidad, salvo si dependiese del fisco, y que nadie fuese depuesto del órden palatino, ni apartado del servicio de la corte y casa real sin forma de proceso.

Auxiliaba el Oficio palatino á los reyes en el ejercicio del poder legislativo, en los árduos asuntos del estado á título de *Aula régia* ó consejo privado de los monarcas, y hasta en la administracion de justicia, formando tribunal para conocer ciertas causas graves y sentenciarlas, ó por lo ménos consultaban la pena, como sucedió en tiempo de Wamba, cuando fué castigado por su rebelion el conde Paulo, que pretendió usurpar la corona. Así honraban los reyes á estos magnates con el título de socios ó compañeros en el gobierno.

Es muy dudosa la eficacia del Oficio palatino para templar la potestad de los reyes godos, porque la monarquía electiva abria la puerta de par en par á la ambicion de los poderosos; y como éstos juntaban á sus deseos de usurpar el trono los medios que les facilitaban su nobleza, riqueza y dignidad, así como su numerosa clientela, solian con frecuencia urdirse conjuraciones en daño del príncipe reinante en el seno mismo de la institucion reguladora del gobierno. Los reyes, por su parte, amenazados á cada paso en su autoridad y en su persona, perseguian á los sospechosos con la degradacion, la prision, el destierro, los tormentos, el despojo de sus bienes y la muerte hasta el exterminio de las familias. Procuró el Concilio XIII de Toledo desterrar tamaños excesos y violencias amparando el Oficio palatino contra la tiranía de los reyes, y lanzando los rayos de la excomunion sobre los que infringiesen sus decretos; pero poco aprovecharon estas leyes de moderacion y templanza para corregir el desórden de las pasiones y el desenfreno de las costumbres.

CAPÍTULO VI.

DE LAS LEYES VISIGODAS.

Gobernábanse los Godos ántes de conquistar á España por sus antiguas costumbres, y así continuaron hasta el reinado de Eurico, que fué quien primero les dió leyes por escrito. Su legislaciou fué personal ó de razas, es decir, que los Godos se regian por leyes godas y por leyes romanas los Romanos, hasta que Recesvinto estableció la igualdad legal en su pueblo ó el sistema de la legislacion real. La ley de raza consagraba la separacion de dos pueblos llamados por su vecindad é intereses comunes á formar uno solo, é impedia la organizacion del estado, mediante la unidad en la legislacion, el territorio y el gobierno.

El Código visigótico ó *Forum Judicum*, era el más adelantado de su tiempo, é iba encaminado á establecer el órden en la monarquía. Asienta el principio que la ley debe fundarse en el derecho y es fuente de disciplina, regla de costumbres, mensajera de la justicia, maestra de la vida y alma de todo el pueblo; que debe obligar á todos sin distincion; que la pena debe seguir siempre al culpado, de modo que sólo quien cometió el delito sufra el castigo; que los jueces sentencien las causas sin amor ni ódio, y si alguna vez se muestran benignos, sea con los pobres y menesterosos.

Ordena las pruebas de escrituras y testigos, y á falta de ellas admite el juramento en vez de los juicios de Dios comunes entre las naciones bárbaras; y aunque no suprime la ley caldaria, limita su aplicacion, así como el uso del tormento, á muy pocos casos y con grandes cautelas: proporciona las penas á los delitos, considerando más la gravedad de la ofensa que el valor legal de la persona ofendida: prohibe que nadie responda del delito ajeno y que las penas alcancen á los hijos ó herederos del culpado, y en fin protege al siervo contra la crueldad de su señor, á quien niega el derecho de matarle ó mutilarle sin forma de proceso y sin sentencia de juez.

Tampoco escaseaba las garantías de la libertad y propiedad, porque velaba por la seguridad de los campos y las co-

sechas, ni abandonaba al interés privado el curso de los rios, ni carecian de regla los aprovechamientos comunes, ni el comercio de proteccion y privilegios.

Las máximas de justicia universal en que descansaba el derecho romano penetraron en el *Forum Judicum* ó *Fuero Juzgo*, y llegaron á constituir el derecho comun y permanente de la nacion visigoda. A esta causa debe atribuirse la excelencia de aquellas leyes, cuando se las compara con otras bárbaras del mismo tiempo, así como á la intervencion del clero que tanto contribuyó á reformarlas segun el espíritu del Evangelio, é imprimió en la obra del legislador el sello de la virtud y doctrina de la Iglesia española, rama frondosa de la Iglesia universal.

Algunos escritores extranjeros del siglo pasado las censuraron con acrimonia; pero hoy una crítica más ilustrada, y sobre todo más imparcial, las juzga con indulgencia y aun les prodiga sus alabanzas.

CAPÍTULO VII.

DE LA ADMINISTRACION VISIGODA.

Imitaron los Godos, al constituir el gobierno y administracion de las tierras conquistadas, el ejemplo del Imperio, del cual tomaron leyes, instituciones y magistraturas.

Estaba encomendado el gobierno superior de la nacion al rey con el auxilio de los Concilios y del Oficio palatino. Regian las provincias los duques, y los condes las ciudades del reino con potestad mixta de civil y militar, de mando y jurisdiccion.

Los *duques* eran una dignidad más bien militar que civil, así como los *condes* participaban más de lo civil que de lo militar, y eran los primeros superiores en autoridad á los segundos. Ambos títulos estuvieron en uso en la corte de Constantino el Grande.

Habia además de estos condes, gobernadores de ciudades, otros que desempeñaban cargos cerca de la persona del rey, así como ministros de su poder, por ejemplo, *el conde de los Tesoros, del Patrimonio, de los Notarios*, etc.

Los *gardingos* seguian en dignidad á los condes, y entraban en el número de los *majores loci;* pero no está bien averiguada su potestad de imperio ó jurisdiccion.

El *vicario* era juez de la ciudad ó territorio instituido para sentenciar las causas civiles en nombre del duque ó del conde.

El *vilico* era gobernador de un pago ó aldea, esto es, de un pueblo rural de escaso vecindario; *prepósito* un juez pedáneo con autoridad en los lugares comprendidos en la jurisdiccion del vilico, y *actor loci* ó *procurador del lugar* un oficial subalterno de policía judicial.

Hay claros vestigios de la existencia de la *curia* entre los Godos y de la condicion miserable de los *curiales*, no sólo porque se hace mencion de ellos en varios documentos contemporáneos, sino porque se infiere de la conservacion de las leyes romanas compiladas para el uso de los vencidos en el *Breviarium Aniani*, y de la distincion entre los conquistadores y conquistados en el primer período del imperio de Toledo. La conquista goda no destruyó las instituciones antiguas, ántes conservó todas las que eran compatibles con el nuevo señorío y el nuevo gobierno. Así pues, no pereció la curia, si bien hubo de transformarse lentamente hasta degenerar en el *concilium* ó concejo de la edad media. La opinion contraria se funda en que, abolidas las leyes romanas por Recesvinto, quedaron las curias fuera del derecho comun y permanente de la nacion visigoda.

El *defensor civitatis* fué en su orígen una magistratura de eleccion popular; y como tenía el carácter de protectora del oprimido, lograron los obispos tener mucha parte en su eleccion, perdiendo algun tanto de su carácter municipal, y dando con esto al clero un influjo poderoso en las cosas menores del gobierno, como ya la tenian en las mayores.

Los *numerarios* eran oficiales encargados de coger los tributos públicos y verterlos en el erario ó fisco; y los *servi dominici* ó *compulsores exercitus* apremiaban á los rehácios para que acudiesen á la hueste que gobernaban ciertos capitanes llamados *thiufadi*, poniendo al frente de cada mil hombres un *millenario*, un *quingentario* á la cabeza de cada quinientos, y un *centenario* á la de cada ciento.

El *pacis adsertor* era un juez diputado por el rey para co-

nocer de ciertas causas por avenencia, como si dijéramos un juez de paz que terminaba los pleitos con una transaccion.

Los nombres de casi todos esos magistrados denotan que una buena parte de los cargos y oficios públicos introducidos ó conservados por los Godos, eran de orígen romano.

CAPÍTULO VIII.

DEL ESTADO DE LAS PERSONAS.

Vivian al principio las dos razas germánica y latina formando más bien dos naciones separadas que un solo pueblo, sin más vínculo que la institucion de un gobierno supremo. La ley mantenia esta division prohibiendo el matrimonio del hombre godo con la mujer romana y del hombre romano con la mujer goda, y que la primitiva particion de las tierras entre conquistadores y conquistados se alterase. Aquéllos obtenian las altas dignidades de la Iglesia y del Estado, y éstos ejercian poderosa influencia en la sociedad y el gobierno como legítimos intérpretes y fieles custodios de la civilizacion romana. Con el tiempo se fueron acercando las razas hasta que el peligro comun durante la invasion de los Sarracenos borró del todo las huellas de la diversidad del orígen.

Toda la poblacion sujeta al señorío de los Godos se dividia en dos partes, libres y siervos.

La condicion del hombre libre era desigual, y segun el grado que ocupaba en la jerarquía social, así gozaba de mayores derechos, honras y prerogativas.

Los nobles descollaban sobre todos. Su espíritu militar, su organizacion á propósito para la conquista, su intervencion en el gobierno, los oficios y dignidades que poseian, contribuyeron á formar una verdadera y poderosa aristocrácia.

Mezclábase con la nobleza visigoda la romana, compuesta de familias patricias y linajes senatoriales, que tambien alcanzaron andando el tiempo las mayores dignidades del sacerdocio y del imperio.

Eran distintos los grados de la nobleza goda, como el de *optimates* ó *primates palatii*, es decir, magnates ó próceres, dignidad equivalente á grandes del reino. Seguian en importancia los duques, los condes y gardingos por su órden; lué-

go los *leudes* ó militares que acuden libremente á la hueste del rey de quien reciben sueldo y esperan mercedes, y el *buccellarius* que era al prócer lo que el leude al rey.

Así formaba la nobleza goda un órden en el estado ó una jerarquía militar fundada en la proteccion y obediencia, es decir, un patronazgo y una clientela cuyo vínculo era la tierra, semilla del feudalismo que germinó en el curso de la edad media.

El resto de las personas libres no revestidas con dignidad alguna, componian la clase de los *privati*, y entraban en el número de los *minores loci*. La gente romana, por su parte, coexistia con la raza germánica conservando sus antiguas distinciones de patricio, curial, ingénuo, liberto y esclavo.

Si con el tiempo fueron acercándose mútuamente las dos noblezas goda y romana, más pronto debieron confundirse los hombres de llana condicion, porque no los separaban los pensamientos de ambicion ni el orgullo de su linaje. Así hubo ingénuos más protegidos y considerados por las leyes que los libertos; siervos *territoriales* ó afectos á la tierra que cultivaban; *idóneos* más allegados al servicio personal de sus señores ó aplicados á las artes y oficios, y por último, *viles* que pertenecian á la ínfima clase de la servidumbre. Habia tambien otros llamados *fiscales* que dependian del patrimonio real, poseian un peculio, tenian otros siervos debajo de su autoridad, y lograron á veces sentarse en el Oficio palatino,

Por tres puertas se entraba en la servidumbre, á saber, el cautiverio, el delito y la generacion. El enemigo vencido y preso pasaba á la condicion servil conforme al derecho de las gentes; el hijo del esclavo vivia esclavo, á no recibir la libertad en premio de sus servicios ó por pura benevolencia del señor, y el que cometia ciertos delitos graves caía en la servidumbre de la pena.

Las leyes godas protegen al siervo prohibiendo al señor darle muerte ó mutilar su persona sin forma de juicio y sentencia de juez, so pena de destierro perpétuo y privacion de sus bienes, y la Iglesia añade su sancion excomulgando al que matare al siervo propio sin justa causa.

El vicio capital de la organizacion política y social de los Visigodos era la ausencia de una clase media que enlazando los grandes con los pequeños, comunicase cierto espíritu de

unidad á la poblacion. Los curiales y los privados debian formar el nervio del estado; pero su precaria condicion y el poco favor de las leyes impedian su desarrollo tan necesario para asentar la concordia entre los humildes y los poderosos.

CAPÍTULO IX.

DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL.

El modo de ser de la propiedad territorial guarda consonancia con el estado de las personas, porque la libertad y la propiedad se hallan unidas con estrecho parentesco. El esclavo no es persona sino cosa, y así nada le pertenece, ántes él mismo con toda su familia, pertenece al señor. Al paso que el hombre se va emancipando, la propiedad se va constituyendo, hasta que libre y exento de toda potestad ajena, goza de la plenitud de los derechos de dominio.

La importancia de la propiedad inmueble fué mucho mayor en aquellos tiempos y en la edad media que es en nuestros dias, porque hoy no la tiene menor la propiedad mueble, producto de la industria y del comercio.

Los Godos, despues de la conquista, tomaron para sí los dos tercios de las tierras cultivadas, y confirmaron á los Romanos en la posesion del tercio restante, quedando sin partir los montes ó terrenos incultos, pues esta libertad de los campos era grata al hijo de los bosques que amaba sobre todo la caza y pastoría, y no repugnaba la *pascendi ratio* de los Romanos. Las leyes prohibian que esta proporcion se alterase pasando las porciones respectivas de una á otra raza.

Parece probable que las suertes tomadas por los Godos fuesen exentas de tributos y sujetas á ellos las conservadas á los Romanos. Era propio de la gente ingénua no pagar tributos, así como el pagarlos signo de una condicion próxima á la servidumbre; y por eso aborrecian todo gravámen los pueblos de la Germania.

El derecho de la guerra (si tal nombre merece) era en este punto uniforme entre los bárbaros, bien que usasen de él con más ó ménos rigor.

Las leyes tocantes á la distribucion de las tierras entre las

dos razas, germánica y latina, fueron de todo punto inaplicables desde que alzada la prohibicion de contraer matrimonio entre el hombre godo y la mujer romana, y entre el hombre romano y la mujer goda por una ley de Recesvinto, se pudo mezclar la sangre de ambos pueblos, lo cual facilitó borrar la antigua diferencia de tierras exentas y tributarias.

Mucha parte de las tierras tomadas por los Godos se aplicaron al dominio de la corona, es decir, constituyeron la dotacion del rey aparte de las que pertenecian á su dominio particular. Aquéllas se transmitian íntegras al sucesor, y éstas eran hereditarias en su familia.

Con el producto de las primeras se acudia á levantar las cargas públicas, alcanzando á poco los tributos. De ellas unas pasaban al poder de las iglesias y entraban perpétuamente en su dominio, porque semejantes donaciones eran irrevocables, y otras habia *beneficiales* que el rey concedia en recompensa de servicios señalados, y llevaban implícita la condicion de salir á campaña al primer apellido. Este vínculo no era indisoluble, pues renunciando el beneficio, se desataban los lazos de la obediencia.

Tambien los magnates daban tierras por via de sueldo á los que en la paz formaban su corte y su familia militar en la guerra; pero ni el rey, ni el patrono las otorgaban á título de propiedad, sino de usufructo, ni el hombre ingénuo las aceptaba con mengua de su libertad.

Más tarde los beneficios que poseian los fieles del rey y los asoldados del patrono se convirtieron en perpétuos y fueron transmisibles por derecho hereditario; con lo cual, no sólo perdió de su vigor aquella bien trabada jerarquía militar y civil tan favorable á la conservacion de la unidad nacional, pero tambien quedó la autoridad de los reyes muy debilitada, porque ya no pudieron hacer nuevas mercedes con que estimular la obediencia de los tibios, ni tampoco contener ó reprimir á los díscolos con la amenaza de revocarlas, salvo el caso de incurrir en deslealtad.

CAPÍTULO X.

DEL ESPÍRITU RELIGIOSO.

Eran los Godos supersticiosos cuando idólatras, continuaron siéndolo despues que se hicieron arrianos, y perseveraron en la supersticion ya convertidos á la fé católica en el Concilio III de Toledo. Un ánimo naturalmente exaltado, costumbres rudas y la comun ignorancia bastaban á turbar la paz de las conciencias y á encender el fuego de la persecucion que atizó la discordia civil, rebelándose Hermenegildo contra su padre el rey Leovigildo, aquél católico y éste arriano, y confundiéndose la religion y la política en una sola causa.

Intolerantes fueron los arrianos y perseguidores de los católicos, á quienes lastimaban y ofendian con el despojo de sus iglesias, el destierro de sus obispos, la confiscacion, el tormento y la muerte. Intolerantes fueron despues los católicos persiguiendo á los idólatras, á los herejes, y sobre todo á los Judios que en gran número habitaban en España.

Tan severamente los trataban, que les prohibian practicar las ceremonias de su culto, no podian ser testigos en las causas de los cristianos, ni ejercer mando ó jurisdiccion sino por merced singular del príncipe, ni poseer siervos cristianos, ni aun casas, tierras, viñas ú olivares, ni comerciar sino con los suyos. Así vivian en servidumbre, sin pátria, sin familia y sin propiedad.

Varias veces, movidos los reyes de una falsa piedad, dictaron severas providencias para obligarlos á recibir el bautismo; celo indiscreto y no segun ciencia, como dijo San Isidoro. Sisebuto forzó á 80.000 de ellos á renegar del culto de sus padres, y obró mal; pero no es cierto que hubiese amenazado con la pena de muerte á los pertinaces. El clero, por su parte, aunque vituperaba estos excesos, no creia desempeñar bien su ministerio, si dejaba de añadir al rigor de las leyes el de los cánones contra los que se resistian á entrar en el gremio de la Iglesia Católica, y sobre todo contra los apóstatas, cuando á causa de las conversiones forzosas, eran tan frecuentes y disculpables las apostasías.

Sin embargo, no debemos juzgar del espíritu religioso y del influjo del clero en la sociedad y el gobierno de los Visigodos con crítica vulgar, para concluir que todo lo de aquel tiempo llevaba impreso el sello de un exaltado fanatismo.

Moderaron los obispos la autoridad de los reyes, al paso que fortalecieron la dignidad real condenando la usurpacion y la tiranía: templaron las leyes de los bárbaros introduciendo en ellas el elemento romano; protegieron al huérfano y al esclavo, y en general tomaron debajo de su amparo á toda persona miserable; velaron sobre la administracion de la justicia con su potestad de amonestar á los jueces y reformar las sentencias contrarias á derecho; salvaron el municipio recogiéndolo en la iglesia; socorrieron á los pobres fundando *xenodochios* ó asilos en donde eran con grande caridad asistidos; abrieron escuelas públicas y enseñaron á la juventud las ciencias y las letras; opusieron al rudo individualismo germánico el socialismo cristiano, y en fin, fueron verdaderos apóstoles segun el siglo.

Mucho declamaron los escritores políticos contra el poder del clero en la monarquía visigoda, acusándole sobre todo de suscitar obstáculos á la transformacion de la monarquía electiva en hereditaria, por no perder el privilegio de poner reyes y tenerlos debajo de su mano.

Todas las naciones europeas se sometieron en su infancia á la tutela del clero. Su ascendiente se fundaba en la superioridad moral é intelectual de esta clase en una sociedad gobernada por la fuerza. No estaban los Visigodos exentos de los vicios propios de la barbarie, á pesar de la bondad relativa de sus leyes y la menor rudeza de sus costumbres.

El clero abusó de su influjo; pero las invasiones del poder eclesiástico con menoscabo del poder civil produjeron mayor suma de bienes que de males. Miéntras los caudillos bárbaros apénas sabian leer sus propias ordenanzas y edictos, los obispos cultivaban la filosofía, la historia, la literatura y el derecho, y escribian libros que legaron á la posteridad. Más noble es ser regido por un poder inteligente, que dominado por una aristocrácia militar de rudos instintos.

CAPÍTULO XI.

DE LA CONQUISTA DE LOS MOROS.

La invasion de los Sarracenos trocó la faz de la monarquía visigoda. Los Africanos se fueron apoderando de las ciudades y fortalezas de España, parte con violencia y parte por medio de tratos y concordias. Cuando los pueblos se les rendian de buen grado, se satisfacian los nuevos conquistadores con la décima de las rentas y ganancias de los cristianos, y cediendo á la fuerza, pagaban un tributo doblado.

Mucho facilitaron la conquista las discordias civiles y religiosas de los Visigodos, y sobre todo las turbaciones propias de un reino electivo. Una monarquía sin derecho hereditario y un pueblo sin vínculos poderosos á constituir la unidad nacional, difícilmente podian conservarse, cuanto más resistir al enemigo. Todo conspiró á la disolucion y ruina del imperio de Toledo.

Los Árabes no eran inaccesibles á la tolerancia religiosa, ántes permitieron el ejercicio del culto católico y dejaron á los cristianos en posesion de sus leyes y costumbres. Tenian además jueces propios que los gobernaban y sentenciaban sus pleitos.

No todos los pueblos conquistados alcanzaron el mismo grado de libertad, ni corrieron iguales los tiempos. El carácter de los gobernadores y caudillos de los Moros, así como la resignacion ó impaciencia de los oprimidos, aumentaban ó disminuian el rigor de la servidumbre, cuando no se quebrantase la fé de los tratados.

El efecto de la conquista por los Moros en la poblacion libre de los cristianos, fué acercar más todavía la raza germánica á la latina en presencia del comun peligro. Quedaron todavía vestigios de la antigua division, pero tan pocos y débiles, que el tiempo borró muy pronto sus huellas.

CAPÍTULO XII.

DE LA RECONQUISTA.

Los Godos fugitivos refugiados en Asturias cuidaron lo primero de mantenerse en aquellas asperezas contra todo

el poder de los Moros, y luégo de extender su territorio y poblarlo, dando principio á la grande obra de la reconquista. Hacian contínuas entradas en la tierra de los Moros, la corrian y talaban, y reducian á cautiverio los prisioneros de guerra.

Cuando los reyes de Asturias fueron más poderosos, tomaban lugares y ponian en ellos gentes cristianas que los poblasen y defendiesen, repartiéndoles las casas y tierras de los enemigos; y no solamente poblaban los reyes, sino tambien los señores principales, y particularmente los condes con su permiso. Las iglesias y los monasterios favorecian asimismo la poblacion, acudiendo tantos á valerse de su amparo y participar de sus privilegios, que hubieron los reyes de prohibir que tomasen pobladores entre los vasallos de la corona.

De esta manera se formaron pueblos de realengo, abadengo, señorío y behetría más ó ménos libres y favorecidos segun las cartas de poblacion y los fueros que con el tiempo alcanzaron. Acudian extranjeros y tomaban naturaleza en estos reinos, y hasta los siervos, los reos y los deudores hallaban asilo en aquellos lugares. Manteníase la gente con sus oficios, casábase, labraba la tierra y dábase á la vida sosegada. Defendia la ciudad ó villa con teson, como quien peleaba por su libertad, su propiedad, su hogar y su familia. Era un sistema de colonizacion militar que concurria á extender el territorio, afirmarse en su posesion, aumentar el número de los naturales, y crear el estado llano compuesto de labradores y menestrales que poco ántes arrastraban la cadena de la servidumbre.

No regía la ley comun, sino el privilegio; y por eso, no siendo una la libertad, se usaba del plural *libertades* para significar las franquezas populares.

Las cartas pueblas y los fueros municipales extendidos á todas ó casi todas las ciudades, villas y lugares principales de estos reinos, contienen las noticias necesarias para formar idea exacta del estado social y político de España durante la edad media, porque son el vivo reflejo de las leyes de los españoles, de sus usos y costumbres. El régimen foral significa la confusion nacida de la ausencia de una autoridad central bastante fuerte para reunir tantos elementos disper-

sos, establecer la unidad y constituir un poder supremo depositario de la soberanía.

La situacion de los cristianos retraidos en las montañas de Asturias, sin más territorio que el que pisaban, y sin la menor probabilidad, no de triunfar de sus enemigos, sino de resistirlos, puede compararse con la de los Romanos, cuando los Galos ocuparon toda la ciudad de Roma excepto el Capitolio, y sin embargo no desesperaron de la salvacion de la pátria.

CAPÍTULO XIII.

DEL TERRITORIO NACIONAL.

Ordenaron los Godos que el territorio nacional fuese indivisible, y así cuanto ganaba el rey como príncipe cedia en aumento del reino. Los Asturianos seguian la misma doctrina por tradicion y por necesidad, pues toda particion del territorio hubiera enflaquecido el poder de los cristianos hasta el punto de no resistir la pujanza de los Moros.

Sin embargo, andando el tiempo, ocurrieron varios casos de division; pero acompañados de tales circunstancias que no deben considerarse como derogacion de la ley, sino excepciones de la regla.

Fernando I, llamado el Magno, acordó dividir entre sus hijos los estados y señoríos que habia ganado por herencia y aumentado por conquista; pero no sin el consentimiento de las Cortes. Con todo eso, despues de una larga guerra civil entre los hermanos, Alfonso VI sucedió á su padre en todos sus reinos sin respeto á tan solemne testamento.

Alfonso VII, el Emperador, tambien con acuerdo de los grandes y prelados, dividió el reino entre sus hijos D. Sancho y D. Fernando, adjudicando al primero el de Castilla y el de Leon al segundo. Esta division prevaleció durante dos generaciones, hasta que se juntaron ambas coronas en las sienes de Fernando III, el Santo.

Alonso X, el Sábio, desmembró los reinos de Castilla en su testamento, pero sin fruto; y D. Juan I significó su deseo de renunciar el reino, reservándose una parte durante su vida, á lo cual se opusieron las Cortes, y no tuvo efecto.

Juraban los reyes, al subir al trono, no partir el reino, y esta ley que mantenia la integridad del territorio, fué guardada hasta el advenimiento de la casa de Austria al trono de España, en cuya época empezaron á ejercer una autoridad que ántes no consentian las libertades y franquezas de estos reinos.

El nuevo órden de cosas creado por el establecimiento del gobierno representativo, debia resucitar aquella ley fundamental del estado; y en efecto, todas las modernas Constituciones asentaron el principio que el rey no puede enajenar, ceder ni permutar parte alguna del territorio nacional sin el consentimiento de las Cortes. Tampoco puede incorporar otro territorio al territorio español sin el mismo requisito. En ambos casos necesita el rey estar autorizado por una ley especial. La particion ó desmembracion del territorio nacional por voluntad de los reyes, no fué un principio admitido en nuestro derecho público, miéntras no prevaleció la idea de los reinos patrimoniales segun el espíritu de la monarquía absoluta.

Cuando el reino llega á constituir la propiedad de una familia y se arraiga la sucesion en la corona á título hereditario, existe una doble razon aparente para repartir el territorio nacional entre los hijos del monarca difunto, conforme á las reglas del derecho privado.

CAPÍTULO XIV.

FORMACION É INCORPORACION DE LOS REINOS DE LEON Y CASTILLA.

Los cristianos fugitivos, luégo que empezaron á ordenar un gobierno, fundaron el pequeño reino de Asturias, hasta que repoblada la ciudad de Leon por Ordoño II, la hizo capital de sus dominios y nació el reino de este nombre. Los castellanos vivian sujetos al rey de Leon, aunque regidos por condes que al fin lograron hacerse independientes de su antiguo señor. El condado de Castilla pasó á ser reino por capitulacion entre Fernando I, el Magno y Bermudo III, al tiempo de ajustarse el matrimónio del primero con D.ª Sancha, hermana del segundo.

A la muerte sin sucesion de Bermudo III, se juntaron las dos coronas por los derechos de su mujer en la cabeza de Fernando. Dividió los estados en su testamento; pero Alonso VI recobró toda la herencia paterna. Volvieron á separarse dichos reinos á la muerte de Alonso VII, y tornaron á reunirse en vida de Fernando III, hijo de Alonso IX de Leon y Berenguela de Castilla.

La corona de Aragon se incorporó á la de Castilla por el matrimonio del príncipe D. Fernando y la princesa D.ª Isabel, conocidos en la historia con el glorioso renombre de los Reyes Católicos, y hasta Portugal vino á confundirse con los demas reinos peninsulares en los tiempos de Felipe II, si bien por breve plazo.

Favorecia en extremo la incorporacion de los diferentes estados y señoríos de la península española la ley de sucesion admitida en los reinos de Leon y Castilla, la cual, permitiendo á las mujeres ocupar el trono, facilitaba los enlaces entre las familias reinantes, y los vínculos de la sangre daban órigen á derechos de sucesion que acrecentaban la herencia paterna con la materna.

La conquista iba extendiendo cada vez más la dominacion de los cristianos que aprovechándose hábilmente de las divisiones de los Moros, agregaron á los antiguos reinos de Leon y Castilla los nuevos de Toledo, Córdoba, Murcia, Jaen y Sevilla, miéntras que la union indisoluble de Aragon y Cataluña facilitaba la incorporacion de los reinos de Mallorca y Valencia. Juntas las coronas de Castilla y Aragon, añadieron á su territorio por derecho de conquista los reinos de Granada y Navarra.

CAPÍTULO XV.

DE LA UNIDAD NACIONAL.

La unidad nacional fundada por los Romanos, quebrantada por los Godos en los primeros tiempos de su dominacion y favorecida en los posteriores, creció en vista del peligro de la invasion agarena. Luchó al princio con grandes obstáculos propios de una constitucion feudal, porque el clero, los señores y los concejos de la edad media, separados

por la diversidad de sus fueros y privilegios, impedian la concentracion de las voluntades y de los intereses á la sombra del poder real.

Las diferencias de orígen, de príncipes, de leyes y costumbres aumentaban estas dificultades, no sólo de Leon á Castilla ó de Castilla al Aragon, pero tambien dentro de un mismo reino ó señorío. Habia antiguas rivalidades entre los reinos y emulacion entre las ciudades, querellas sobre confines, dificultades para el comercio y memoria de agravios.

La unidad católica, la legislacion comun sustituida á la foral, el órden en las cosas de la administracion y la justicia y el enaltecimiento de la potestad real desde los tiempos de San Fernando, pudieron sembrar la semilla de la unidad política que fructificó en los dias de los Reyes Católicos. Todavía fué incompleta la reforma, y no se llevó á cabo á pesar de los grandes esfuerzos de Felipe II.

Para comprender cuán hondas eran estas raíces de discordia, baste advertir que hasta el reinado de Felipe V no se celebraron Cortes generales del reino, es decir, Cortes á las cuales concurriesen procuradores de Castilla y diputados de Aragon, pues cada estado tenia las suyas particulares. La topografía, la tradicion, la variedad de lenguas, las aduanas interiores, la diversidad de monedas y la dificultad de las comunicaciones, junto con la diferencia de leyes, usos y costumbres, entorpecian la marcha del pueblo español hácia la unidad.

En efecto, á la unidad nacional se camina, cuando se lleva y aplica al territorio, á la legislacion y al gobierno; y tal es el espíritu de la Constitucion vigente y de las anteriores al establecer que unos mismos códigos regirán en toda la monarquía. La reforma hace tiempo que está anunciada y empezada; mas hay obstáculos que la política aconseja remover con prudencia.

CAPÍTULO XVI.

DE LA MONARQUÍA.

Pasaron los primeros tiempos de la restauracion cristiana en desórden; pero la necesidad de velar por la propia conservacion y los recuerdos de la monarquía visigótica, hicie-

ron pensar á los cristianos en elegir rey que los gobernase en la paz y los acaudillase en la guerra. Fué escogido entre todos y aclamado Pelayo, en quien se enlazan la antigua serie de príncipes godos y la nueva de Asturias, Leon y Castilla.

Esta monarquía fué electiva, porque ni la costumbre, ni los tiempos, ni las necesidades de los cristianos favorecian por entónces el principio hereditario. Duró la forma electiva, segun la opinion más segura, hasta Fernando el Magno que reinó en Leon por los derechos de su mujer y en Castilla por los de su madre; y no es propio de la eleccion elevar al sólio á las hembras. Sin embargo, la monarquía no se hizo hereditaria por la ley hasta la publicacion de las Partidas en las Cortes de Alcalá de 1348, reinando Alonso XI, cuyo suceso trocó el derecho consuetudinario en derecho escrito, asentándose el órden de suceder en la corona en consideracion á la línea, grado, sexo y edad, como si fuese un mayorazgo regular.

La monarquía hereditaria es la monarquía por excelencia, la única verdadera y de larga vida. Puede cautivar el ánimo de ciertos políticos optimistas la idea de escoger y tomar por rey al hombre más digno de ceñir la corona mediante el sufragio libre é incorruptible de la nacion; pero la historia nos enseña que un pueblo entero no tiene nociones bastante claras de la humanidad, la justicia, la prudencia y demás virtudes que deben resplandecer en un monarca, y que si una vez aclama á Numa, otra elige á Tarquino.

La superioridad del nacimiento, cuando el tiempo y la opinion la consagran, es el mejor título para reinar. El derecho hereditario, asegurando la pacífica posesion del poder, excluye la tiranía y desarma las facciones matando sus esperanzas.

En efecto, el deseo de evitar las discordias civiles tan frecuentes en el sistema electivo, y la asociacion de las dos ideas de autoridad y territorio tan propia del régimen feudal, de donde tomó orígen el falso concepto de los reinos patrimoniales, fueron los móviles poderosos del general asentimiento á la monarquía hereditaria.

Como medios de llegar al cabo, podemos señalar la práctica goda de asociar el príncipe reinante á su gobierno al

hijo ó hermano escogido para suceder en el trono, la de coronar en vida de aquél al sucesor inmediato, y la posterior de jurar al infante heredero en los dias de su padre, pleito homenaje anticipado que equivalia á una eleccion verdadera.

No contribuyeron poco á dictar reglas invariables respecto á la transmision de la dignidad real, la mayor extension del territorio y la necesidad de proveer á la defensa de la pátria. El instinto de la propia conservacion sugirió la idea de fortificar el poder central, siempre débil si es de orígen electivo, porque la eleccion eleva al trono con el título de reyes á unos meros depositarios de la soberanía inmanente en las clases ó asambleas á quienes pertenece el derecho de sufragio.

Mudó Felipe V el órden de suceder establecido en las Partidas, no sin contradiccion del Consejo de Castilla y con visible repugnancia de las Cortes del reino. Como quiera, publicó la pragmática sancion de Madrid en 1713 sustituyendo la ley antigua y nacional con la sálica extranjera, hasta que Cárlos IV en las Cortes de Madrid de 1789 restableció la de Partida más conforme á los hábitos y costumbres de la mayoría del pueblo español, si bien por respetos políticos no se promulgó entónces la pragmática real.

Segun nuestro moderno derecho público, el trono de España es hereditario, y la ley de sucesion á la corona la antigua de las Partidas; es decir, que sigue el órden regular de primogenitura y representacion, siendo preferida la línea anterior á las posteriores sin exclusion de las hembras. Las Cortes, sin embargo, pueden excluir de la sucesion á las personas incapaces para gobernar, ó á las que por causa grave merezcan perder el derecho á la corona.

Extinguida la línea llamada á la sucesion, á las Cortes pertenece hacer otros llamamientos, así como resolver por medio de una ley cualquiera duda de hecho ó derecho que ocurra respecto á la sucesion en la corona.

CAPÍTULO XVII.

ACLAMACION Y CORONACION DE LOS REYES.

Usaban los Godos aclamar á sus reyes levantándolos sobre un pavés para mostrarlos á la muchedumbre. De aquí nació

la expresion alzar ó levantar rey y la de jurar los fueros de su elevacion.

Esta costumbre pasó á la monarquía de Asturias, en donde tanto el rey elegido como el que sucedia por derecho hereditario, eran proclamados en solemne ceremonia. Hacíase de ordinario la proclamacion estando el nuevo rey en el reino, aunque no faltan ejemplares de proclamacion del rey ausente.

Seguia á la proclamacion el jurar el rey la observancia de las leyes, fueros, privilegios, usos y costumbres del reino, y luego el recibir pleito homenaje de los prelados, ricos-hombres, caballeros y ciudadanos.

La costumbre de jurar los reyes al subir al trono la observancia de las leyes era tan antigua, que ya existió durante la monarquía visigoda.

Tambien solian los reyes coronarse en alguna iglesia principal rodeados de toda la majestad del culto y grandeza de su corte; y aunque era lo comun practicar una sola vez esta ceremonia, todavía ocurren casos de repetirse hasta tres veces, segun lo muestra el ejemplo de Alonso VII que fué coronado en Santiago, Leon y Toledo, como rey de Galicia, Leon y Castilla.

La consagracion del rey fué asimismo una prática de los Godos que pasó á los reinos de Leon y Castilla, si bien usada con ménos frecuencia que la coronacion. Era el complemento y sancion religiosa de aquel acto, y un medio de afirmar la potestad humana con la intervencion de la autoridad divina.

De estas antiguas ceremonias que aumentaban con la pompa exterior el esplendor de la monarquía, sólo se conserva el juramento del rey llamado á ocupar el trono vacante. Entónces se reunen necesariamente las Cortes, y en ellas jura el nuevo rey guardar y hacer guardar la Constitucion y las leyes.

CAPÍTULO XVIII.

MATRIMONIO DE LOS REYES.

El matrimonio de los reyes y de sus inmediatos sucesores es un asunto de gravísimo interés en las monarquías heredi-

arias, considerando la necesidad de perpetuar en el trono cierto linaje, los derechos que crea, las confederaciones posibles y hasta la paz de los estados.

A los matrimonios ajustados conforme á las reglas de una buena política se debe la incorporacion de los reinos de Leon y Castilla, de Castilla y Aragon, de España y Portugal. Así pues, sin descuidar la felicidad doméstica de los príncipes, conviene atender al bien de los pueblos.

La historia nos ofrece repetidos ejemplos de la intervencion que las Cortes tuvieron en el casamiento de los reyes, ya consintiéndolo y aprobándolo, ya excitándolos á formar lazos con persona digna del trono, y aun proponiéndoles para esposa alguna infanta ó princesa. Examinaban asimismo las Cortes y aprobaban las capitulaciones matrimoniales; y en suma, solian los reyes no proceder en tales casos sin madura deliberacion y sin tomar consejo de los grandes, prelados y ciudadanos.

La libertad de dotar el príncipe reinante á su futura esposa ó á sus hijas, estuvo igualmente limitada, hasta que, cundiendo la doctrina de los reinos patrimoniales, se creyeron los reyes con autoridad para ceder ciudades y territorios por via de dote; abuso digno de censura, y sin embargo muy puesto al uso en los tiempos de la casa de Austria.

Las modernas constituciones dieron más ó ménos intervencion á las Cortes en el matrimonio de los reyes y de las personas de su familia que tuviesen derecho á suceder en la corona; y á decir verdad, un precepto constitucional de esta naturaleza no deja de tener hondas raíces en la tradicion.

Hoy cumple el rey con poner en noticia de las Cortes su resolucion de contraer matrimonio, sometiendo á su aprobacion los contratos y estipulaciones matrimoniales que deben ser objeto de una ley.

Lo mismo se observa con respecto al inmediató sucesor; y adviértase que la libertad de elegir consorte se halla limitada, en cuanto ni uno ni otro pueden casarse con persona excluida por la ley de la sucesion en la corona.

CAPÍTULO XIX.

JURA DEL INMEDIATO SUCESOR.

Miéntras fué la corona electiva procuraron los reyes asegurar la sucesion de sus hijos asociándolos al gobierno; y á semejanza de este medio, discurrieron hacer jurar al infante heredero so color de tomarle por rey futuro, y obedecerle despues de los dias del príncipe reinante.

Empezó á usárse esta ceremonia en el reinado de Alonso VI por temor de que no llegase á ceñirse la corona de Castilla su hija D.ª Urraca. Hízose despues general la costumbre, y aprovechaba en los casos de duda acerca de la sucesion, quedando por este acto declarado y confirmado el derecho hereditario; de forma que no era una vana ostentacion de la majestad real, sino un título nuevo y poderoso á sentarse en el sólio.

Hacíase la jura en Cortes, y faltando personas principales ó ciudades de cuenta, diputaban los reyes á un sujeto de autoridad en cuyas manos ofreciesen los ausentes pleito homenaje. Cuando abrigaban temores de discordia apresuraban la jura; y no es raro ver que es jurada una hembra heredera del trono á falta de sucesion masculina, sobrevenir hijo varon, jurarle en seguida, morir y repetirse la jura de la infanta hasta dos y tres veces.

La jura del inmediato sucesor no es hoy un acto necesario. Toda monarquía hereditaria lleva implícita la condicion de recibir por rey en su dia á la persona que la ley llama á ocupar el trono vacante.

CAPÍTULO XX.

DEL PRÍNCIPE DE ASTURIAS.

En la monarquía hereditaria, la más alta dignidad despues del rey, es la del inmediato sucesor en la corona. El primogénito del rey ó aquel de sus hijos á quien debia venir directamente el reino, se llamó en lo antiguo infante primer heredero ó hijo primero y heredero de estos reinos, hasta que

reinando D. Juan I se introdujo el título de príncipe de Asturias que lo usó por primera vez Enrique III. Siguióse inviolablemente esta costumbre, aunque algunos, sin razon, juzgan que Enrique IV llevó el título de príncipe de Jaen.

El principado de Asturias suponia estados con renta y vasallos en proporcion á tan alta dignidad, y Juan II lo declaró mayorazgo del primogénito, haciéndole merced de todas las ciudades, villas y lugares de aquella tierra con sus términos, fortalezas, jurisdiccion, pechos y derechos sin facultad para enajenarlos. Desde los Reyes Católicos quedó reducido á un mero título con dotacion conveniente á la edad del príncipe y á su grandeza.

Las hembras juradas herederas del reino usaron el título de princesas, pero no de Asturias, segun consta de muchos documentos y cuadernos de Cortes. Sin embargo, Isabel la Católica, al confirmar los fueros de Vizcaya en la villa de Aranda el año 1413, ya jurada heredera de los reinos de Castilla, se intituló princesa de Asturias. En nuestros dias llevó D.ª Isabel II, ántes de subir al trono el título de princesa heredera de estos reinos.

CAPÍTULO XXI.

DE LOS INFANTES DE CASTILLA.

Llamáronse infantes los hijos legítimos del rey no primogénitos desde que se introdujo el título de príncipe de Asturias para designar al inmediato sucesor.

Procuraron los reyes heredar á sus hijos haciéndoles cuantiosas mercedes de tierras y vasallos, á cuyos heredamientos decian infantados ó infantazgos.

Además de la grandeza que alcanzaban en razon de sus estados, poseian importantes privilegios, porque se contaban los primeros entre la nobleza, pertenecian al Consejo privado de los reyes, confirmaban sus cartas y solian gobernar el reino en los casos de menor edad.

Eran sus deberes proporcionados á tanta grandeza, pues asistian á las Cortes, acudian á la guerra, y debian velar muy principalmente por la persona del rey menor y el bien del reino.

La costumbre quiso que no pudiesen contraer matrimonio sin licencia real, y pasó el derecho consuetudinario á ser ley escrita en los dias de Cárlos III que impuso á los infantes la obligacion de dar cuenta al rey de los contratos matrimoniales para su aprobacion, so pena de quedar inhábiles para gozar de los títulos, honores y bienes dimanados de la corona. Cárlos IV ordenó que los infantes y otras cualesquiera personas reales en ningun tiempo tuviesen ni pudiesen adquirir la libertad de casarse sin permiso del rey, que se lo concedia ó negaba como jefe ó cabeza de la Real Familia en los casos y segun las condiciones acomodadas á las circunstancias.

CAPÍTULO XXII.

TESTAMENTO DE LOS REYES.

Los reyes electivos no podian testar de los reinos que poseian en favor de sus hijos ó de algun extraño, porque todos sus derechos eran vitalicios. Cuando se introdujo la sucesion hereditaria empezaron á disponer del reino, primero conformándose á las leyes ó á la voluntad de las Cortes, y despues como si sus estados y señoríos fuesen patrimonio de familia.

El testamento de los reyes era generalmente confirmado con el voto de los grandes, prelados y ciudadanos, y entónces adquiria aquel grado de fuerza y autoridad que no hubiera tenido sin su consentimiento. Algunas veces ocurria que el reino se apartase de la última voluntad del monarca, siendo contraria á las leyes y costumbres de la nacion, mucho más en el caso de haber sido otorgada sin intervencion de las Cortes.

Enrique III declaró en su testamento que queria y mandaba fuese guardado como ley, no obstante otras leyes, fueros y costumbres que revocaba para que no embargasen su observancia. Este alarde de autoridad no tuvo un éxito proporcionado á las esperanzas y deseos del testador, pues dejó de cumplirse su postrimera voluntad en varios puntos. El advenimiento de la casa de Austria al trono de España, fortificando el principio de autoridad más allá de lo justo, hizo que prevaleciese la doctrina de los testamentos en virtud del po-

derío real absoluto; y la casa de Borbon siguió el ejemplo hasta el punto de emplear las fórmulas que halló recibidas.

Hoy, segun nuestro derecho público, el rey no puede disponer del reino por via de testamento, porque no es hacienda de su familia; ni puede instituir heredero, porque carece de facultades para alterar el órden de sucesion; ni tampoco las tiene para distribuir entre sus hijos, ni dejar á extraños los bienes pertenecientes al Real Patrimonio, porque es un vínculo de la corona. Puede, sí, testar de las cosas que están en su dominio privado y constituyen su fortuna particular, conforme al derecho comun.

CAPÍTULO XXIII.

DE LA TUTORÍA DE LOS REYES.

Raros fueron los casos de menor edad de los reyes miéntras fué la corona electiva, porque procuraban los pueblos escoger príncipes capaces de regirlos y gobernarlos desde que ascendian al trono. Entónces, así como el clero y la nobleza tenian intervencion en designar el sucesor en la corona, la tenian tambien en el nombramiento de tutores. Trocada la forma de la monarquía, fué necesario ordenar el gobierno de las minoridades, primero por costumbre, y más tarde en virtud del derecho escrito.

Era la forma de la tutoría muy vária, así como incierta la duracion de la menor edad. Unas veces se juntaban los cargos de tutor del rey y gobernador del reino, y otras anduvieron separados. Sucedia por lo comun que las madres, los infantes ó algunas personas principales recibiesen estos cargos en testamento ó se los encomendasen las Córtes, no sin discordias sangrientas y aun guerra civil.

Las leyes de Partida señalan por tutor del rey menor, en primer lugar á la persona ó personas designadas en el testamento del rey difunto; en segundo á la madre de aquél, y á falta de ésta provéen las Cortes al nombramiento de tutor, procurando que sean una, tres ó cinco personas hábiles, naturales del reino, de buen linaje y sanas costumbres. No siempre, sin embargo, se guardó el derecho constituido por la ambicion de los poderosos ó la voluntad de las Cortes.

Cuando los tutores entraban en el ejercicio de su autoridad, juraban observar las leyes, fueros y costumbres de la nacion, y algunas veces las Cortes limitaban su potestad de una manera conveniente.

Grande fué el poder de las Cortes en punto á tutorías, pues ya nombraban los tutores, ya dirimian las discordias, y ya, finalmente, moderaban la autoridad de aquéllos y les pedian razon de su conducta.

La Constitucion vigente fija la entrada del rey en su mayor edad al cumplir los diez y seis años. Durante su minoridad ejercen la regencia el padre ó la madre, permaneciendo viudos, y en su defecto el pariente más próximo, si es español, tiene veinte años cumplidos y no está excluido de suceder en la corona.

A falta de persona á quien corresponda de derecho la regencia, las Cortes nombran una, tres ó cinco personas que la ejerzan. Entre tanto gobierna provisionalmente el Consejo de Ministros.

El regente ó regentes deben prestar ante las Cortes juramento de fidelidad al rey menor, y de guardar la Constitucion y las leyes.

CAPÍTULO XXIV.

DE LA INCAPACIDAD DE LOS REYES.

Lo que convenia hacer cuando el rey era incapaz para el gobierno, estaba previsto en las leyes de Partida. El rey declarado incapaz, conservaba su título; pero el poder pasaba á las manos de la persona ó personas que deberian ejercerlo en su nombre, si fuese menor.

Isabel la Católica, previendo la incapacidad de D.ª Juana, nombró en su testamento gobernador de los reinos de Castilla á su marido D. Fernando. Despues de la muerte de Felipe I, fué llamado el mismo D. Fernando para que gobernase por incapacidad de su hija, la reina Doña Juana. Muerto Fernando el Católico gobernó el Cardenal Jimenez de Cisneros en virtud del testamento de dicho rey y con poder del príncipe D. Cárlos, no sin disgusto de la nobleza que se resistia á reconocer por legítima su autoridad.

Llegado D. Cárlos á Castilla, aunque muchos fueron de pa-

recer que no se le proclamase rey en vida de D.ª Juana, prevaleció el bando opuesto muy conforme con la voluntad del nuevo señor. Las Cortes le juraron, pero con la condicion de que gobernase juntamente con su madre, y que las pragmáticas y cartas reales se encabezasen con ambos nombres, siendo el primero el de D.ª Juana. En efecto, así se hizo en cuanto al uso de los nombres, aunque trocado el órden de precedencia.

Las Cortes mostraron mucha moderacion y templanza, y respetaron en extremo el estado de la Reina propietaria, usando siempre palabras blandas para significar su enajenacion mental.

Segun el derecho moderno, cuando el rey se incapacita para ejercer su autoridad y la imposibilidad es reconocida por las Cortes, ejerce la regencia durante el impedimento el hijo primogénito del rey, siendo mayor de diez y seis años; en su defecto el consorte del rey, y á falta de éste, los llamados á la regencia.

CAPÍTULO XXV.

DE LA RENUNCIA DE LA CORONA.

Nunca, hasta que los reyes de España usaron, segun la fórmula consagrada en los más solemnes documentos del siglo XVI, «de su poderío real absoluto, no reconociente superior en lo temporal», se consideraron autorizados para renunciar la corona sin el consentimiento de las Cortes, porque prevalecia la opinion que el rey y el reino estaban ligados con un pacto recíproco y mútuos deberes. Los grandes y prelados, ó las Cortes compuestas de los tres brazos, segun la diversidad de los tiempos, intervienen en estos actos, los autorizan con su voto, ó inclinan el ánimo de los reyes á perseverar en el gobierno.

El Emperador Cárlos V fué quien dió el ejemplo de renunciar la corona en tierra extranjera sin consultar al reino y de su propio movimiento, traspasándola á las sienes de su hijo, como si fuese un mayorazgo.

Felipe V le imita; pero muerto en edad muy temprana su hijo Luis I, el Consejo de Castilla, la Reina y los principales de la corte le instan para que recoja las riendas del gobierno

y conjure los peligros de una larga minoridad. El Consejo, esforzándose á vencer los escrúpulos de Felipe V, asienta la doctrina que su renuncia no fué válida por falta del asenso y voluntad del reino comunicada en las Cortes. Resuelto el punto de derecho y disipados los escrúpulos de su conciencia con el dictámen favorable de una junta de graves teólogos y la aprobacion del Papa, vuelve á ocupar el trono.

Segun la Constitucion necesita el rey estar autorizado por una ley especial para abdicar la corona en su inmediato sucesor: de donde se sigue que no es libre en cuanto á renunciar su dignidad sin consentimiento de las Cortes, ni al descender del trono puede trastornar el órden de sucesion haciendo llamamientos contrarios á la ley fundamental del estado.

CAPÍTULO XXVI.

DE LAS CORTES.

Los Concilios de Toledo renacen en el limitado reino de Asturias y pasa la tradicion á los más poderosos de Leon y Castilla, conservando su antiguo nombre los de Oviedo, Leon, Coyanza y otros celebrados en los primeros siglos de la reconquista, hasta que cambiaron de naturaleza y se transformaron en una grande institucion política conocida en nuestra historia con el de Cortes. El rey las convocaba y sometia á la deliberacion del clero y la nobleza los negocios más graves del estado, proponia los asuntos y otorgaba las peticiones publicándolas despues en forma de ordenamientos. Tratábanse en estas juntas las cosas pertenecientes á la Iglesia, al servicio del príncipe y á la causa comun de los pueblos. Alonso II, el Casto, que restableció en el reino de Asturias las leyes, usos y costumbres del imperio visigodo, *tam in Ecclesia, quam in Palatio*, fué tambien el restaurador de las asambleas nacionales.

Pasaron todavia algunos siglos ántes que esta gloriosa institucion se fortificase con la entrada del estado llano representado en los concejos de las ciudades, villas y lugares del reino. Conforme iban creciendo sus moradores en número, en riqueza, en saber y privilegios, merced al desarrollo de

las ciencias y las letras á beneficio de las escuelas públicas; de la agricultura y ganadería por el influjo de las leyes favorables á la libertad y propiedad; de las artes y oficios que á poco se organizaron en gremios, y finalmente del comercio por el favor que los reyes dispensaron á las ferias y mercados y á la navegacion, fueron adquiriendo cada vez más aptitud para la vida social, y lograron mayor participacion en el gobierno. Debilitada la desigualdad de fortunas y condiciones se formó una clase media entre los grandes y los pequeños, vínculo natural de los unos con los otros.

La primera vez que los hombres de vida llana, á saber, labradores, ganaderos, artesanos y mercaderes, suenan presentes á las Cortes, parece ser el año 1188 en las de Leon en cuanto á este reino, y en las de Carrion de los Condes del mismo año en el de Castilla (1). Desde entónces tuvo la representacion popular tanta autoridad, que no hay Cortes verdaderas sin el concurso de los procuradores, y echó tan hondas raíces en la constitucion del estado, que cuando Cárlos V disolvió las de Toledo de 1538, el clero y la nobleza se retiraron para siempre de la escena, quedando todavía las ciudades y villas en la plena y pacífica posesion de sus derechos por más de un siglo.

Eran pues, desde fines del XII, tres los brazos del reino, á saber, nobleza, clero y estado llano, ó hízose triple la representacion del reino en las Cortes, cesando la tutela que hasta entónces habian ejercido sin disputa los nobles respecto de los pecheros.

Tenía la nobleza derecho y obligacion de asistir á las Cortes cuando el rey las convocaba, porque era un privilegio de su clase, y además un signo de obediencia y vasallaje. Los reyes tributarios, los infantes, ricos-hombres, maestres de las Órdenes militares y dignidades de la corte y del reino, solian concurrir en persona, llevando la voz de la nobleza el Señor de la casa de Lara.

Asistian asimismo los altos dignatarios de la Iglesia, como arzobispos, obispos y prelados, ya porque tal era la antigua

---

(1) *Cum celebrarem curiam apud Lejionem cum archiepiscopo, et episcopis, et magnatibus regni mei, et cum electis civibus ex singulis civitatibus,* dice el ordenamiento hecho en las primeras. Véase *Curso de derecho político,* pág. 275.

costumbre desde el tiempo de los Godos, y ya porque como señores de tierras, rentas, lugares, fortalezas y vasallos con mero y mixto imperio en los términos de su jurisdiccion, semejaban en sus derechos y obligaciones á la nobleza. Enviaban sus procuradores los ausentes, y llevaba la voz del clero el Arzobispo de Toledo.

No habia número señalado de grandes y prelados cuya presencia fuese necesaria para autorizar las Cortes, sino que era potestativo en los reyes llamar por sus cartas á unos ú otros, salva la costumbre de convocar á las personas más calificadas del reino.

Las ciudades y villas principales tuvieron tambien su representacion como un cuerpo del estado. Primeramente llamaron los reyes á las de mayor importancia y fueron muchas las convocadas. Las Cortes de Alcalá de 1348 son famosas en la historia, porque á ellas concurrieron los procuradores de todas las ciudades, villas y lugares del reino. A las de Toledo de 1480 acudieron los procuradores de diez y siete ciudades y villas que por costumbre tenian voto en Cortes, y en el siglo XVII eran veintiuna las que gozaban este privilegio.

La representacion popular se introdujo por la necesidad de la delegacion ó el mandato, y á ejemplo de los grandes y prelados que algunas veces enviaban procuradores. Por otra parte nada más natural que los concejos, representantes de las ciudades y villas, se hiciesen ellos mismos representar en las Cortes.

La representacion de los concejos no se derivaba del derecho comun, sino del privilegio. No alcanzaban esta honra los pueblos que pertenecian á señorío particular, porque estaban ya representados por sus señores.

Eran los procuradores, mandaderos ó personeros nombrados por los concejos, ordinariamente dos, designados por el método de insaculacion, aunque no dejaban de usarse la eleccion y el turno segun el fuero de cada ciudad ó villa.

Fué comunmente respetada la libertad de la suerte ó del voto; pero tambien aconteció, sobre todo en el siglo XV, que la corte interviniese en la designacion de las personas; detestable abuso contra el cual clamaron los procuradores del reino. Recibian los nombrados una ayuda de costa de los concejos á que llamaban salario de la procuracion; y por no pagarlo, solian excusarse de enviar sus procuradores, ó daban

ocasion á que los reyes mandasen satisfacerlo, padeciendo grave menoscabo la independencia y aun la dignidad de los ciudadanos. De esto y de otras cosas que minaban lentamente las antiguas libertades de Castilla, no tenian toda la culpa los reyes, sino los procuradores mismos que los fatigaban con sus ruegos para que les hiciesen alguna merced, y les ayudasen á conllevar los gastos del oficio.

Eran los poderes de los procuradores limitados, porque debian siempre ajustar su opinion y su conducta á las instrucciones que recibian de los concejos; y cuando ocurria algun caso imprevisto, suspendian su voto hasta consultar á las ciudades. La limitacion de los poderes y las instrucciones de los concejos explican cómo los procuradores podian, sin grave inconveniente, ser designados por la suerte. Debiendo llevar la voz de los concejos, era su mandato imperativo, y expresion de una voluntad ajena su voto. Con el tiempo se introdujo la práctica de examinar los poderes los oficiales del rey, y más tarde se ordenó que las ciudades diesen poderes absolutos y bastantes, y que los procuradores jurasen no tener instruccion ni despacho restrictivo, ni órden pública ó secreta que los contradijese.

Protegian las leyes las personas y haciendas de los procuradores para que con entera libertad pudiesen ejercer su cargo. Muchos son los ordenamientos para que los procuradores vayan y vengan seguros asi en sus personas como en sus bienes so pena de muerte, y que nadie se atreva á prenderlos ni molestarlos con demandas ó querellas (salvos ciertos casos) hasta que no fueren tornados á sus lugares.

Sólo el rey convocaba las Cortes, despachando sus cartas á los grandes, prelados, ciudades y villas que debian acudir á ellas. Si el rey era menor de edad, sus tutores podian convocarlas, pero siempre en nombre de quien ceñia la corona. No habia período fijo, ni épocas señaladas para juntar Cortes, pues aunque los tutores de Alonso XI ofrecieron en las de Palencia de 1313 celebrarlas cada dos años y lo cumplieron al principio de su gobernacion, esta loable costumbre no llegó á arraigarse.

La única regla que en esto se seguia era llamar el reino á Cortes, cuando algunas cosas generales y árduas querian los reyes ordenar. Alonso IX en las de Leon de 1188 dijo: *Pro-*

missi etiam, quod non faciam guerram, vel pacem. vel placitum, nisi cum consilio episcoporum, nobilium et bonorum hominum per quorum consilium debeo regi. Y en efecto, además de que debian juntarse y se juntaban Cortes para jurar obediencia al nuevo rey ó á su inmediato sucesor, ó nombrar tutores, ó dirimir discordias entre ellos, se reunian para otorgar pechos y servicios; hacer ordenamientos en materia grave, declarar la guerra, ajustar tratados de paz y alianza, y en resúmen, como decian á Enrique IV los procuradores á las de Ocaña de 1469, «cuando los Reyes han de hacer alguna cosa de gran importancia, no lo deben hacer sin consejo ó sabiduría de las cibdades é villas principales de sus reynos».

Debian las Cortes juntarse en lugar seguro, y deliberaban los tres brazos separadamente, como quien tenía su representacion particular y sus propios intereses. Elevaban al rey sus peticiones, y esperaban las respuestas que, siendo favorables, se publicaban en forma de ordenamientos, y en cuanto los provocaban, participaban de la potestad legislativa. Creció esta potestad desde que Juan I otorgó en las de Briviesca de 1387 que las leyes, fueros y ordenamientos hechos en Cortes no pudiesen ser revocados sino por otros de igual naturaleza.

Desde entónces quedó limitada la potestad legislativa de los reyes, la cual ántes pertenecia solamente al rey que «á poder se facer fueros é leyes, é de las enterpretar, é declarar, ê emendar do viere que cumple,» segun dijo Alonso XI en las Cortes de Alcalá de 1348.

Mayor y más antigua autoridad tenian en cuanto al otorgamiento de los impuestos, porque en las de Valladolid de 1307 el rey Fernando IV prometió no echar pechos desaforados sin consentimiento de los procuradores, precepto legal confirmado y extendido en otras posteriores. Este derecho de otorgar el reino los servicios ordinarios y extraordinarios duró más que las Cortes mismas, pues para mejor acabar con ellas, hubo de conservarse cierta sombra de representacion nacional en la Comision llamada de Millones, que al cabo se refundió en el Consejo de Hacienda.

Hubo Cortes generales á las que concurrian los procuradores de Leon y Castilla, y particulares de uno ú otro reino. Aquéllas fueron las más frecuentes, y éstas una excepcion

calificada por los procuradores de mal ejemplo. Tambien se reputan Cortes particulares las asambleas de los representantes del brazo popular, á diferencia de las generales á que concurrian los tres estados del reino.

Varias causas contribuyeron á la decadencia de las antiguas Cortes de Leon y Castilla, á saber, la poca y mala observancia de los ordenamientos; el olvido ó descuido de los reyes en convocarlas, dar respuesta á las peticiones y librar los cuadernos á los procuradores; el abuso de llamar á ciertas ciudades y villas en vez de convocar á todas las que tenian voto en Cortes; la práctica viciosa de expedir pragmáticas reales con la cláusula «quiero y mando que haya fuerza de ley, como si fuese fecha en Cortes;» y por último la corriente del siglo favorable á la concentracion del poder en manos del monarca como un medio de llegar á la unidad política, reprimiendo con vigor la inquieta, cuando no tempestuosa libertad de los concejos, de que gozaron durante la edad media, y con la cual era imposible mantener el órden, administrar justicia y constituir una forma regular de gobierno.

No toda la culpa era de los reyes. Los concejos solian descuidar el nombramiento de los procuradores por ahorrar sus salarios, y del desuso vino el perder algunas ciudades su antiguo voto en Cortes. Cuando el rey lo otorgaba á una ú otra, las que estaban en posesion de aquel derecho, en vez de alegrarse de la extension que recibian las públicas libertades, se oponian y clamaban que se atentaba contra sus privilegios. Por último, los procuradores fatigaban á los reyes con sus ruegos para que les hiciesen mercedes en recompensa de sus servicios, ó como un medio lícito y honesto de conllevar los gastos de la procuracion.

El Emperador, sentido de que las Cortes de Toledo de 1538 le hubiesen negado el tributo de la sisa, las deshizo, y de allí adelante ni él, ni sus sucesores volvieron á convocar al clero y la nobleza, quedando sólo para hacer rostro al monarca el estado llano. Con esta artificiosa política hirió más gravemente nuestras antiguas libertades que en los campos de Villalar con sus armas.

Hoy componen las Cortes dos Cuerpos colegisladores, á saber, el Senado y el Congreso iguales en facultades.

La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el

Rey. El Rey y cada uno de los Cuerpos colegisladores tienen la iniciativa de las leyes.

Los senadores y diputados son inviolables por sus opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus cargos.

CAPÍTULO XXVII.

DE LA NOBLEZA.

Creció la nobleza goda con la agregacion de la romana, y continuó en visible aumento dando ocasion á su prosperidad la continua guerra con los Moros. Los condes dilatan su señorío por las tierras encomendadas á su gobernacion, poblando lugares, concediendo fueros, fundando iglesias y monasterios y aspirando á sacudir el yugo de los reyes.

Cada dia iba su poder en aumento, porque cada dia eran más necesarios sus servicios en la reconquista, con cuyo motivo alcanzaban nuevas mercedes en tierras, rentas y vasallos. El conde de Castilla Sancho García, segun la opinion más comun, la favoreció en extremo, dando á los nobles mayor nobleza, es decir, mejorando sus privilegios. Alonso V de Leon procuró reprimirla, y Alonso VI ensanchó su número declarando caballeros á todos los vecinos de Toledo que tuviesen caballo, y se obligasen á salir á campaña cuando fuesen requeridos.

Alonso VII puso coto á su autoridad y licencia en el ordenamiento de Nájera de 1138 dificultando las guerras privadas, y Alonso VIII protegió á los caballeros de las ciudades, siempre solícitos por su servicio y ménos altivos y ambiciosos, oponiendo esta nueva nobleza de estado ó fortuna á la de la sangre ó linaje.

Tuvo á raya Fernando III á la nobleza de su tiempo, y suprimió la dignidad de conde, tan alta que prestaba fácil ocasion á relajar los vínculos de la obediencia debida á los reyes, creando en su lugar adelantados que eran en la paz presidentes ó justicias mayores de algun reino, provincia ó comarca. No tan hábil ó afortunado Alonso el Sabio, cayó al fin de sus dias de la grandeza que habia heredado á causa de la ambicion y deslealtad de los nobles, fomentada por la pasion

de reinar que hervia en el corazon de Sancho el Bravo, severo hasta la crueldad con algunos, y pródigo de mercedes con los más hasta el punto de hacer muchas donaciones por juro de heredad ó á título perpétuo, cuando solian ántes ser vitalicias; y si pasaban de los padres á los hijos, era porque los reyes las confirmaban en cada nueva generacion.

Las discordias que estallaron durante la menor edad de Fernando IV y Alonso XI, tanto más graves y duraderas cuanto era más flaco el poder que debia reprimirlas, convidaron de nuevo á los nobles á lanzarse sin freno y sin temor por la senda de la ambicion.

El mayor quebranto de la nobleza vino del progreso de los concejos, porque levantaron su poder al lado del poder de los señores, y los reyes no descuidaron fortalecerse con el auxilio de los populares. Los Reyes Católicos domaron el orgullo de los grandes. Ordenaron las cosas de la justicia, nombraron corregidores, instituyeron Audiencias, Chancillerías y Consejos, y dando mucha parte de la gobernacion á los letrados, dejaron á los nobles con el nudo título de oficios y dignidades que habian pasado á otras manos. El Cardenal Jimenez de Cisneros, Cárlos V y Felipe II perseveraron en este pensamiento, y ocupándolos en comisiones diplomáticas, en cargos de guerra ó empleos de palacio, acabaron por esparcirlos y amansarlos.

Eran las principales virtudes de la nobleza castellana su genio militar, la lealtad á sus reyes y el amor á la religion y á la pátria. Verdad es que las costumbres feudales y el espíritu de ambicion y de codicia, la sed de venganza y el ánimo inquieto de los grandes, oscurecian aquellas virtudes; pero debemos atribuir las excepciones más que á ellos mismos al influjo de su tiempo.

Solian los nobles en la edad media dividirse en bandos y parcialidades, y hacerse entre sí la guerra privada. Las ciudades principales estaban en perpétua discordia, porque los ciudadanos hacian causa comun con éste ó aquel linaje. Los Reyes Católicos sosegaron los bandos de Castilla, y despues apénas se atrevieron á turbar el sosiego del reino.

Tambien solian formar ligas ó hermandades, ya juntándose la mayor parte de los nobles, ya confederándose con los concejos para mejor defender sus privilegios ó esforzar sus pre-

tensiones: abuso que desapareció cuando el poder real fué creciendo al compás que decaia el de la nobleza.

La primera dignidad en el órden nobiliario despues del rey era la del príncipe, á la cual seguia en importancia la de infante. Venia luégo la de grande, equivalente al prócer, optimate ó magnate godo, que en la edad media se llamaron ricos-hombres. Habia tambien duques, marqueses y condes, que si en tiempos más antiguos significaron oficios con autoridad, al cabo sólo suponian títulos con renta y vasallos en las tierras de su señorío. Los hidalgos eran de linaje noble ó gente ennoblecida por el rey en virtud de sus cartas; pero tantas fueron las mercedes de hidalguía, que los favorecidos se confundieron con el estado llano.

Feudalismo quiere decir desmembracion de la soberanía entre varios príncipes desiguales, confederados y revestidos de un poder omnímodo en sus vasallos inmediatos y directos. La propiedad es su base, la familia su nervio y su vínculo la herencia.

En los reinos de Leon y Castilla no existió verdadero feudalismo, porque la topografía, la guerra contínua con los Moros, la prosperidad creciente de los concejos, las discordias de la nobleza y otras causas secundarias impidieron el desarrollo del espíritu feudal en todo su rigor. Regía el principio, aunque los usos y prácticas feudales se hubieron de templar hasta el extremo de poner algunos escritores en duda si existió ó no el feudalismo en el reino de Castilla. En el de Aragon el régimen feudal rayó en la mayor dureza.

CAPÍTULO XXVIII.

DEL CLERO.

En los primeros siglos de la reconquista tuvo el clero igual poder que durante la monarquía visigoda. Despues de afirmados los cristianos en la tierra que habian mantenido contra todo el poder de los Moros, y cuando empezaron á ensanchar sus dominios, alcanzando el clero mayores mercedes, crecieron las iglesias y monasterios en riqueza y el sacerdocio en autoridad.

Eran los obispos y abades señores en sus tierras con siervos, rentas, vasallos, jurisdiccion, y en suma, *con toda la voz real;* es decir, con toda la autoridad que el rey tenía en los lugares pertenecientes á la corona. Tenian asimismo castillos y fortalezas, juntaban mesnadas y salian á campaña cuando eran requeridos por el rey como señores temporales obligados á prestarle obediencia y vasallaje.

Participaba el clero de los vicios y virtudes de la nobleza, y era poco ménos belicoso, pudiendo más la rudeza de las costumbres que la santidad del ministerio.

La piedad de los reyes, muchas veces indiscreta, multiplicaba las iglesias y monasterios, y los engrandecia con mercedes y privilegios singulares. De esta suerte crecieron en número y hacienda, llegando al extremo de ser gravosos á los populares que soportaban todo el peso de los pechos y tributos, porque los bienes de la nobleza estaban exentos y los del clero eran inmunes. Por eso los reyes prohibieron en varias ocasiones que las tierras de realengo pasasen al abadengo, las Cortes suplicaron la disminucion de los conventos, y el Consejo de Castilla en 1619 representó que no se diese permiso para nuevas fundaciones.

Tuvieron en lo antiguo nuestros reyes grande intervencion en las personas y cosas eclesiásticas, hasta que exaltado el poder de la Santa Sede, fueron menguando aquellas facultades. Empezaron los Papas confirmando las donaciones de los reyes, que siendo actos puramente civiles, recibieron despues la sancion de Roma á título de acrecentamiento del patrimonio de San Pedro. Mezcláronse luégo en la provision de los beneficios eclesiásticos, y solian ir contra las leyes del reino que los reservaban para los naturales. Intervinieron en las dispensas matrimoniales, y ejercieron con este motivo notorio influjo en mover ó sosegar las discordias intestinas sobre la sucesion en la corona. Solian tambien los Papas enviar legados apostólicos para poner en quietud á los príncipes enemigos, ó para reducir á la obediencia los súbditos rebeldes; y todavía dejaron correr su espíritu de dominacion en lo temporal hasta el punto de recoger la herencia de algun rey devoto, ó solicitar que tal reino se les declarase tributario. Sin embargo, no faltaron príncipes piadosos que se opusieron á tales desmanes, hasta que pasada la época del dominio uni-

versal del Pontificado, se distinguió el sacerdocio del imperio, y las cosas de jurisdiccion mixta fueron ordenadas por medio de concordatos.

La supremacía de los Papas en la edad media tiene su aspecto favorable. Los pueblos de la Europa occidental, de distintas razas y separados por extensos mares y altas montañas, se reconocieron por hermanos. Todos obedecian la autoridad constituida en Roma, cabeza de la cristiandad. La intervencion del Romano Pontífice en las guerras civiles y extranjeras contribuyó muchas veces á restablecer la paz, y cuando no, á refrenar la crueldad de los vencedores sañudos contra los vencidos.

Entre los privilegios que obtuvo el clero en la edad media, es digno de atencion la inmunidad real y personal. No contentos los reyes con hacer cuantiosas donaciones á las iglesias y monasterios, quisieron honrarlos más todavía eximiendo sus bienes de pechos y tributos. Esta merced del príncipe empezó siendo concreta á ciertos clérigos, y luégo se hizo extensiva á todos, no sin contradiccion de las Cortes. La perpetuidad de las donaciones, la prohibicion de prescribir los bienes eclesiásticos, la confirmacion de las donaciones del príncipe por la Santa Sede y los rayos de la excomunion lanzados contra los autores de cualquier daño, constituian la propiedad de la Iglesia en una riqueza privilegiada con natural propension á tener aumento siempre y nunca disminucion. Reparando las Cortes en los daños públicos de la acumulacion de bienes exentos, clamaron sin cesar por la observancia de las antiguas leyes mal llamadas de amortizacion establecidas acaso por la primera vez en los tiempos de Alonso VIII, y confirmadas por sus sucesores.

La inmunidad personal del clero á su exencion de la justicia ordinaria siguió los mismos términos y pasos que su inmunidad real. Al principio fueron privilegios singulares que otorgaron los reyes, trocados con el tiempo en generales, y al fin confirmados por Alonso el Sábio en las Partidas, mezclándose el derecho civil y el canónico para robustecer el fuero eclesiástico con una doble sancion.

Tenía el clero castellano derecho exclusivo á poseer y disfrutar todos los beneficios eclesiásticos del reino, y cuando los abusos de la Curia romana ó la flaqueza de los príncipes

dieron ocasion á que el Papa se reservase la provision de ellos en personas extranjeras, no dejaron las Cortes de clamar por que se guardasen las leyes antiguas y procurasen los reyes que los ocupasen los naturales. Fué esta pretension causa de discordias con la Santa Sede; pero defendieron los Reyes Católicos con tan buenas razones su derecho, y lo esforzaron tanto, que fácilmente se vino á concordia entre el sacerdocio y el imperio. El concordato de 1753 ajustado entre la Santidad de Benedicto XIV y Fernando VI, puso término á estas querellas, reconociendo el Sumo Pontífice el patronato de los reyes de España en todas las iglesias del reino y de las Indias.

CAPÍTULO XXIX.

DE LAS ÓRDENES MILITARES.

El espíritu militar y religioso de la edad media produjo la Institucion de las Órdenes de Santiago, Calatrava, Alcántara y Montesa que participaban de la regla monástica y de la disciplina militar. Crecieron los caballeros en número, en riqueza y en autoridad. Tenian sus oficiales ó comendadores, priores y claveros, y un cabeza ó maestre nombrado en el capítulo de la Órden y confirmado por el rey en virtud de su derecho de patronato.

Estaban los maestres exentos de la jurisdiccion real, disponian de grandes riquezas, tenian fortalezas y castillos, gobernaban tropas formidables, y en suma, eran príncipes poderosos y temibles. Por esta razon procuraron los Reyes Católicos agregar los maestrazgos á la corona; y aunque no lo hicieron á las claras, suplicaron al Papa que les diese la administracion de por vida, hasta que Cárlos V alcanzó de Adriano VI en 1523 la bula para la administracion perpétua de los tres que pertenecian á estos reinos, á saber, de Santiago, Calatrava y Alcántara, por los reyes de Castilla.

Hábil y discreta fué la política de los Reyes Católicos, porque como los maestres formaban parte de la nobleza superior y mandaban una milicia numerosa, valiente y disciplinada, imponian respeto á los reyes, en cuanto casi se igualaban á los príncipes soberanos.

CAPÍTULO XXX.

DE LOS CONCEJOS.

El municipio romano, conservado durante la monarquía visigoda, renació despues de la invasion de los Sarracenos como una necesidad de los tiempos y una antigua costumbre. En efecto, entre los cuidados y peligros de la guerra mal podian los reyes atender á la gobernacion de los pueblos; y por otra parte el hábito de proveer á su propia conservacion hacía más fácil el restablecimiento del municipio, mudado el nombre y aun la forma en el concejo (*concilium*) de la edad media.

Los reyes procuraban afirmarse en la posesion de los lugares que ganaban concediendo á sus pobladores fueros muy extensos, y esta política influyó en la multiplicacion de los concejos, así como en el aumento de sus libertades y franquezas. Los moradores de las ciudades y villas ó las clases urbanas, aspiraban á sacudir el yugo de los señores de la tierra. Apénas podian salir del recinto de sus murallas sin exponerse á las vejaciones y peligros con que los amenazaban las familias nobles y poderosas. La industria, recogida en las poblaciones, gozaba de alguna seguridad; pero el comercio estaba oprimido con trabas á la circulacion de las mercaderías y exacciones arbitrarias. Cuanto más crecian estos males, tanto más se persuadian las clases urbanas de que sólo el rey podia remediarlos empleando su autoridad en mantener la paz y hacer justicia; y de aquí que los débiles y oprimidos volviesen á él los ojos y solicitasen su proteccion. Los reyes comprendieron cuánto les importaba apoyarse en los populares para combatir las demasías de los nobles, y en las luchas encarnizadas entre el pueblo y la nobleza mediaron como árbitros, convidando la ocasion al acrecentamiento del poder central.

En el reinado de Alonso V aparecen los concejos como una institucion poderosa y organizada; señal de que venian de léjos. Crecen en medio de las turbaciones y discordias sangrientas ocurridas durante la menor edad de Alonso VII y Alonso VIII, quien premió con grandes mercedes los servi-

cios en que le mostraron su lealtad. Entónces entran en la posesion de lugares, fortalezas y castillos, y empieza el uso de las milicias concejiles, permitiéndoles intervenir con las armas en las guerras civiles, y como fuerzas auxiliares en la lucha con los Moros.

Nada contribuyó más á la exaltacion de los concejos que la entrada del estado llano en las Cortes, porque allí solicitan nuevos fueros, piden la confirmacion de los antiguos, juran á los príncipes, declaran los derechos de sucesion en la corona, nombran tutores, concurren á la formacion de las leyes y otorgan los servicios. Representados los concejos por sus procuradores, participan del poder supremo conservando su carácter municipal, porque en suma, el brazo de los ciudadanos significaba un concejo superior á todos los concejos, y era el centro y la cabeza de todos ellos.

La autoridad de los concejos vino á ménos por la intervencion de la nobleza en el gobierno de las ciudades, dando ocasion á bandos y parcialidades entre los vecinos. Alonso XI se propuso extirpar de raíz esta licencia y procuró excusar las elecciones de oficios concejiles y las juntas populares ó ayuntamientos, no con ánimo deliberadamente hostil á la institucion, sino por evitar las ocasiones de sangrientas discordias. Por la misma razon prohibió que sin su licencia se juntasen los vecinos en cabildo abierto á campana herida. Tan cierto es que la libertad perece más veces por sus propios excesos que á manos de la tiranía.

De esta sutil manera acabó para los pueblos el derecho de nombrar sus magistrados, quedando en lo sucesivo sumisos y obedientes á la corona: mudanza que no se llevó por entónces á cabo, pero que una vez iniciada, no cesaron los reyes de impeler hasta reformar por su autoridad todo el sistema municipal de Leon y Castilla.

Y fué lo peor del caso que además de perder por su culpa los concejos mucha parte de su independencia, padecieron grande menoscabo la autoridad y dignidad de las Cortes, siendo fácil desde entónces que el rey interviniese en la eleccion de los procuradores y los buscase blandos al ruego ó sensibles á las mercedes y á toda suerte de halagos.

La organizacion de los concejos no era igual ó uniforme, sino que cada ciudad, villa ó lugar se regía por su fuero. En

la edad media tenia la ley comun un imperio muy limitado, porque todo lo invadia el privilegio. Sin embargo, consistia la ordinaria costumbre en nombrar cierto número de alcaldes con jurisdiccion civil y criminal, un alguacil mayor ó cabo de la milicia, regidores en proporcion conveniente, mitad del estado de los caballeros y mitad de los ciudadanos, y jurados ó sesmeros que representaban la clase humilde de los labradores y artesanos. Proveíanse estos cargos cada año por eleccion del pueblo, hasta que en el reinado de Alonso XI empezaron los concejos á perder tan importante prerogativa. Perseveraron sus sucesores en tal propósito, y no descuidaron los Reyes Católicos fortificar una práctica que conducia á robustecer la potestad real. Con el tiempo abusaron los reyes de su autoridad hasta el extremo de vender los oficios concejiles, de provision real ó eleccion popular; arbitrio que condujo al extremo de multiplicarlos, envilecerlos ó pervertirlos, considerándose sus propietarios á modo de señores absolutos de una hacienda cuya renta importaba acrecentar para redimir su costa. Juntábanse á estos daños públicos otras invenciones de la codicia, como la acumulacion de salarios, las cartas expectativas, los arrendamientos, sustituciones y renuncias simuladas; ancha puerta por donde entró la avenida de cohechos, embargos de justicia, cobranza indebida de tributos y otros mil desafueros.

La necesidad de hacer causa comun para defender sus privilegios y franquezas, y el espíritu de indisciplina propio de aquellos tiempos, dieron motivo á formar los concejos, ligas y confederaciones que aumentaban su fuerza y autoridad. Los reyes las toleraron, y aun las favorecieron y confirmaron cuando las creyeron útiles á sus miras. Fernando III y Alonso el Sábio procuraron moderar sus excesos, y desde entónces fué casi constante la politica de reprimirlas ó moderarlas, aunque no siempre era posible, mayormente en los casos de dudosa sucesion en la corona ó durante las minoridades; circunstancias muy propicias á mezclarse en las graves alteraciones del reino.

Los Reyes Católicos, fundando la Santa Hermandad y organizándola de suerte que fuese una milicia disciplinada devota á su servicio, pusieron coto á esta licencia; y por último, la famosa guerra de las Comunidades agotó la fuerza de

los concejos que se doblaron al yugo de Cárlos V y su poderoso sucesor.

CAPÍTULO XXXI.

DE LOS CORREGIDORES.

La institucion de los corregidores (*correctores*) es tan importante para completar la historia de los concejos, que merece un particular estudio. Segun las leyes visigodas eran todos los jueces de nombramiento real. Con el tiempo otorgaron los reyes á varias ciudades el privilegio de nombrar sus alcaldes de fuero en lugar de los alcaldes de salario, y así se desprendió de la corona en gran parte la jurisdiccion civil y criminal.

La excesiva preponderancia de los concejos, su licencia é indisciplina, los bandos y parcialidades que turbaban el sosiego público, la opresion en que se hallaba la justicia y la pasion de los magistrados, fueron causa de que los reyes nombrasen jueces superiores que gobernasen los pueblos, castigasen los delitos y redujesen los ciudadanos á la obediencia de las leyes.

Alonso XI generalizó la institucion de los corregidores, y sus sucesores imitaron el ejemplo, aunque no sin contradiccion de las Cortes que suplicaban se guardase á las ciudades sus fueros y costumbres; por lo cual hubieron los reyes de consentir en no enviarlos, salvo si los demandasen todos ó la mayor parte de los vecinos, y por un año solamente.

Los Reyes Católicos nombraron corregidores para todos los pueblos principales de Castilla, al principio por un año, luégo por dos, tres ó más, y al fin por tiempo ilimitado. Tambien mudaron á veces el nombre á esta magistratura, llamándolos asistentes en algunas partes, excusando lastimar el oido con un título mal sonante. Por estos pasos y caminos una magistratura creada con el carácter de temporal y transitoria, se hizo perpétua.

Los corregidores respondian á la necesidad de gobierno y de justicia; pero la institucion fué mal quista, no sólo como contraria al derecho y costumbre de regirse las ciudades y villas por alcaldes populares, pero tambien porque los veci-

nos no llevaban con paciencia que les pusiesen jueces de fuera, y ménos de salario. Añadiase á esto la mala eleccion de las personas á quienes se encomendaba un oficio tan grave, todo lo cual explica la abierta resistencia que algunas veces opusieron los pueblos á recibir los corregidores que el rey les mandaba.

La separacion de los poderes ejecutivo y judicial acabó con la institucion de los antiguos corregidores, cuyas facultades se han repartido entre los ayuntamientos y los jueces de primera instancia.

CAPÍTULO XXXII.

DE LA ADMINISTRACION.

Rigió en la monarquía de Asturias al principio de la reconquista el mismo sistema de administracion que durante la monarquía visigoda. Hubo más tarde oficios nuevos, como el de Condestable, dignidad muy alta, que suponia autoridad con jurisdiccion en la gente y cosas de la guerra.

Los Cancilleres eran secretarios del rey y equivalian al conde de los Notarios entre los Godos. Data este oficio en los tiempos de Alonso VII, y era propio del Canciller extender las cartas, privilegios, testamentos y otras escrituras reales.

El Almirante fué en el mar lo que el Condestable en la tierra. Creó este cargo Fernando III cuando el cerco de Sevilla. Todos son oficios de la corte, que habiendo sido en su orígen mercedes que los reyes hacian á su voluntad, se trocaron en hereditarios en ciertos linajes poderosos, hasta que los Reyes Católicos los redujeron á un título vano y sin autoridad.

Los Adelantados sustituyeron á los *duces limitanei* ó duques de que nos habla el Fuero Juzgo, y eran gobernadores militares de una provincia ó territorio cuya defensa, si estaba cercano á los Moros, solia encomendarse á un Adelantado de la frontera.

Los Merinos tenian más semejanza con los condes de la monarquía visigoda, porque en efecto participaban más de la autoridad civil que del mando militar. Además de estos Merinos mayores habia otros menores que les estaban sometidos y administraban justicia en sus comarcas ó alfoces.

Los alcaldes foreros y los corregidores completaban el sistema administrativo, partiendo los nobles y los populares la autoridad en las cosas del gobierno, porque las dignidades más altas habian llegado á ser propiedad de los grandes, y los cargos inferiores se proveian, si no todos, en su mayor parte, por eleccion de los vecinos.

Desde la institucion del Consejo de Castilla en el reinado de Juan I, empezaron los letrados á tener mucha mano en la gobernacion del reino como hombres de ciencia y virtud, amigos de la ley y la justicia y respetuosos para con los príncipes. Consultaban con ellos los negocios árduos del estado, y acrecentaron su autoridad los Reyes Católicos aumentando el número de los Consejos, confiriendo las plazas á letrados y excluyendo á los nobles, aunque con el recato de conservarles el título de consejeros. Cárlos V, Felipe II y sus sucesores perseveraron en este propósito; por manera que al cabo de pocas generaciones, en vez de tener los reyes por compañeros en el gobierno á los altivos y turbulentos señores de Castilla, se echaron en brazos de unos hombres modestos, sencillos, graves y apegados por inclinacion, por gratitud y por hábito al principio de la autoridad. Formados en el estudio del derecho romano y canónico, aspiraban á la unidad en el poder, y profesaban la doctrina que el rey es la fuente de la soberanía. Desde entónces la toga presidió á la organizacion del estado y acabó el imperio de la nobleza.

CAPÍTULO XXXIII.

DE LA JUSTICIA.

El sistema feudal llevaba implícita la desmembracion del poder supremo, y así la justicia, que era un arbitrio exclusivo de los reyes godos, se desmembró en la edad media, porque la nobleza alcanzó la jurisdiccion en las tierras y vasallos de su señorío, túvola el clero en los lugares de abadengo, y las ciudades nombraban sus alcaldes foreros. Es verdad que se reconocia el principio que la jurisdiccion civil y criminal emanaba del rey, y que el rey era juez de las causas mayores, primero oyéndolas por sí, y despues por medio de sus

alcaldes de Corte; pero al fin siempre habia una parte considerable de la justicia enajenada.

La institucion de los adelantados y merinos mayores, de los alcaldes de Corte, de los corregidores, de las Audiencias y Chancillerías, juntamente con la costumbre de sentarse los reyes uno, dos ó tres dias á la semana *pro tribunali* y sentenciar los pleitos en uso de su alta jurisdiccion, todo conspiraba á rescatar aquella prerogativa é incorporarla en la corona.

Tan grande era el imperio de la justicia, que los reyes estaban á derecho con sus vasallos y se sometian al fallo de los tribunales en sus causas particulares; que no podian sentenciar pleito alguno sin forma de juicio; ni evocar á sí el conocimiento de los pendientes ante los alcaldes de su Casa y Corte, ni mandar se hiciese pesquisa cerrada contra una ciudad ó villa, salvo cuando lo pidiere el concejo; ni excusarse de oir á los emplazados con derecho y segun el fuero de su lugar: buenas leyes que no fueron guardadas y cumplidas con el rigor conveniente, á pesar de las reiteradas peticiones de los procuradores á Cortes y de la multitud de ordenamientos de los reyes para mejorar la administracion de la justicia, la cual no llegó á cobrar la fuerza de una institucion permanente, ni á ser como tal respetada y temida hasta el tiempo de los Reyes Católicos.

CAPÍTULO XXXIV.

DE LA MILICIA.

Así como los Godos tenian obligacion de ir en la hueste con el rey, los asturianos, leoneses y castellanos debian salir á campaña cuando fuesen requeridos, á lo cual llamaban *ir en forsado.*

Luégo que los concejos empezaron á ser poderosos, formaron sus milicias que tenian obligacion de acudir al apellido real al mismo tiempo que protegian las ciudades contra los asaltos y correrías de los Moros, ó contra la violencia de los señores comarcanos.

Los ricos hombres levantaban tambien tropas, siguiendo su pendon no solamente los vasallos solariegos, pero tambien caballeros ménos principales que recibian soldada ó

acostamiento en premio de sus servicios, y vivian esperando siempre mayores mercedes.

Con las milicias concejiles, con las mesnadas de los señores, los caballeros de las Órdenes militares y los vasallos directos de la corona, se formaron los ejércitos victoriosos de Castilla durante la guerra con los Moros.

Empezaron los reyes á tener una guardia perpétua, á que llamaron los contínuos, porque de contínuo seguian la córte. Los Reyes Católicos instituyeron la Santa Hermandad, organizaron y disciplinaron la gente y pusieron á su cabeza un general de confianza. La unidad del cuerpo y el estar la fuerza siempre en pié de guerra, son circunstancias que autorizan para considerar la Santa Hermandad, aunque haya sido su verdadero instituto perseguir y castigar á los malhechores, como un ensayo de ejército permanente.

El Cardenal Jimenez de Cisneros, siendo gobernador de España, empezó á formar una milicia pagada por el tesoro público y mandada por oficiales á la obediencia del rey y ejercitados en las armas.

Felipe II tuvo el pensamiento de levantar 40.000 soldados para acabar de un golpe con el levantamiento de los Moriscos en el reino de Granada; pero desistió del propósito, recelando que el príncipe su hijo, los infantes ó su hermano D. Juan de Austria ganasen con promesas los capitanes, y los siguiese la gente de su mando, y rota la disciplina peligrase su corona. Felipe III, y sobre todo Felipe V, completaron la organizacion militar de España, acomodándola á los usos ya recibidos en Europa.

Pesó mucho á los grandes de estas novedades, porque como ellos habian constituido por espacio de tantos siglos el estado militar de Castilla, no veian sin recelo que los populares se armasen, y que los reyes se valiesen de sus fuerzas para reprimir la insolencia de la nobleza. Los reyes comprendieron la profunda política de Jimenez de Cisneros, quien solia decir que ningun príncipe era temido de los extraños, ni entre los suyos reverenciado, sino en cuanto podia salir en un breve plazo á campaña con fuerzas superiores bien disciplinadas y provistas de máquinas de guerra.

La institucion del ejército permanente debilitó el poder de los nobles; pero tambien abrió una brecha en las antiguas

libertades de Leon y Castilla. El espíritu del siglo propendia á establecer la unidad en los imperios; y por otra parte la mayor extension de las relaciones internacionales hizo necesario proveer de una manera constante á la defensa del territorio.

Quebrantada la antigua constitucion de los reinos de Castilla, primeramente con el triste desenlace de la guerra de las Comunidades, y despues con la áspera despedida del clero y la nobleza de las Cortes de Toledo de 1538, desaparecieron casi del todo las instituciones que marcaban el progreso de la libertad civil y política en el discurso de la edad media. Fueron las Cortes en el siglo XVII un simulacro de representacion nacional, y al fin cayeron en desuso, desde que el derecho de otorgar los impuestos formó parte de las atribuciones y facultades propias del Consejo de Hacienda. Prevaleció la monarquía pura, que no llegó á convertirse en absoluta, gracias á la moderacion y templanza de los Consejos que limitaban la potestad real, oponiendo á todo conato de gobernar con poder arbitrario el respeto á las leyes y á las formas legales.

Roto el hilo de la tradicion, España buscó la libertad por nuevos caminos. La ciencia política y el ejemplo de otras naciones despertaron sus deseos de acogerse al gobierno representativo, cuyo principio data de la Constitucion de 1812.

CAPÍTULO XXXV.

DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO EN ESPAÑA.

Por más que algunos escritores se hayan esforzado á persuadir que aquel código político tenía su raiz en la historia pátria y que toda su novedad se cifraba en resucitar nuestras antiguas libertades, es cierto que descendia por línea recta de los principios proclamados en Francia por la Asamblea constituyente en 1789. La mejor prueba de ello es el art. 3.º de la Constitucion de Cádiz que á la letra dice así: «La soberanía reside esencialmente en la nacion.»

La separacion absoluta de los poderes públicos, el sufragio universal templado con una eleccion indirecta de tres grados, el censo como condicion de elegibilidad, una sola cáma-

ra, el veto suspensivo y un Consejo de Estado sin autoridad bastante para mantener la concordia entre el rey y las Cortes, son las principales circunstancias que determinan el carácter de dicha Constitucion y explican su corta vida. No se aclimató en España, porque no tenia raices en la historia.

El Estatuto Real, carta otorgada en 1834, con sus dos estamentos, el de próceres en parte hereditarios y en parte vitalicios, y el de procuradores nombrados por los Ayuntamientos asociados á un corto número de mayores contribuyentes, la admision de ciertas capacidades al sufragio, una eleccion indirecta de dos grados, el censo para los elegibles y unas Cortes sin potestad legislativa, si en algo limitaban la autoridad del rey rompiendo con la tradicion de la monarquía absoluta, no daban sino una participacion muy escasa en el gobierno á la representacion nacional.

La Constitucion de 1837 fué un pacto de alianza entre el Rey y su pueblo. Consagra la libertad civil y política de los españoles, atribuye la potestad legislativa á las Cortes con el Rey investido del veto absoluto, instituye dos cámaras, el Congreso de los diputados elegidos por el método directo, y el Senado tambien electivo con intervencion de la corona, determina sus prerogativas, y deslinda la accion y competencia de los poderes del estado. Una ley orgánica fijó un censo muy moderado para el ejercicio del derecho electoral activo, sin extender esta condicion al pasivo.

La Constitucion de 1845, obra no de unas Cortes Constituyentes, sino de la omnipotencia parlamentaria, transformó el Senado electivo en vitalicio, atribuyendo al Rey la facultad de nombrar los senadores dentro de ciertas categorías superiores y en número ilimitado, y dió mayor ensanche á las prerogativas de la corona. La ley electoral dobló el censo para ser elector, y exigió una renta propia no muy corta para ser elegible.

La de 1869 llevaba impreso el sello democrático que acredita su orígen, porque un pueblo en el pleno ejercicio de su soberanía, cuya voluntad no se halla limitada por ninguna institucion permanente, con dificultad resiste á la tentacion de adjudicarse la mayor y mejor parte en el gobierno. Por último, la vigente de 1876 viene á ser la misma de 1869 regenerada y como un término medio entre ambas, ó una transaccion entre los principios de libertad y autoridad.

Todos los poderes emanan de la nacion en virtud de su soberanía. El legislativo reside en las Cortes, el ejecutivo en el Rey y en los tribunales el judicial.

Las Cortes se componen de dos Cuerpos colegisladores iguales en facultades, á saber, el Congreso y el Senado, aquél electivo y producto del sufragio universal un tanto limitado, y éste mixto, porque hay senadores por derecho propio, vitalicios nombrados por la corona y elegidos por ciertas corporaciones del Estado.

Son elegibles como diputados todos los españoles del estado seglar, mayores de edad en el pleno goce de los derechos civiles; y como senadores los españoles mayores de treinta y cinco años, en el goce de todos los derechos civiles que pertenezcan á alguna de las categorías que la Constitucion determina.

El Congreso se renueva totalmente cada cinco años, salvo el caso de disolucion. La parte electiva del Senado se renueva en igual plazo por mitad, y en su totalidad cuando el Rey la disuelve.

Las Cortes se reunen ordinariamente todos los años, y extraordinaria y necesariamente cuando queda el trono vacante, ó el Rey se imposibilita para el gobierno.

Pertenece al Rey convocar y disolver las Cortes, suspender y cerrar sus sesiones. La disolucion puede ser solamente del Congreso, ó simultáneamente del Congreso y de la parte electiva del Senado. En caso de disolucion debe el Rey convocar y reunir los Cuerpos disueltos dentro de tres meses.

Los Cuerpos colegisladores no pueden deliberar juntos, ni en presencia del Rey. Tampoco puede estar reunido uno de ellos sin que lo esté el otro, excepto el Senado ejerciendo funciones de tribunal.

La iniciativa de las leyes corresponde al Rey y á cada uno de los Cuerpos colegisladores.

Los senadores y diputados son inviolables por las opiniones que emitan y votos que dieren en el ejercicio de su cargo. Además no pueden ser procesados ni detenidos miéntras estén abiertas las Cortes sin autorizacion del respectivo Cuerpo colegislador, á no haber sido sorprendidos en fragante delito.

El Rey ejerce el poder ejecutivo por medio de sus ministros. La persona del Rey es inviolable, y los ministros están suje-

tos á responsabilidad ante las Cortes. El Congreso los acusa y los juzga el Senado.

El Rey sanciona y promulga las leyes. La sancion es libre, y por tanto el veto absoluto. Tambien nombra y separa libremente á los ministros.

La monarquía es hereditaria, y la sucesion en el trono sigue el órden de primogenitura y representacion, tomando en cuenta la línea, el grado, el sexo y la mayor edad.

El Rey es mayor de edad á los diez y seis años. Durante su minoridad, ó cuando se imposibilita para el gobierno, el padre ó la madre del Rey, permaneciendo viudos, y en su defecto el pariente más cercano, segun el órden establecido para suceder en la corona, ejercen la regencia. A falta de persona á quien corresponda de derecho la regencia, eligen las Cortes uno, tres ó cinco regentes.

La justicia se administra en nombre del Rey. A los tribunales toca exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales. Los jueces y magistrados son inamovibles, sin perjuicio de responder ante el tribunal competente de los delitos que cometan en el ejercicio de su cargo.

Ningun español puede ser procesado ni sentenciado sino conforme á las leyes anteriores al delito de que se le acusa, ni por tribunales extraordinarios ó comisiones especiales, ni abreviando los trámites del juicio.

La Constitucion garantiza á todos los españoles:

I. La seguridad personal, y por tanto prohibe las detenciones arbitrarias, así como la violacion del secreto de la correspondencia y del domicilio.

II. El respeto á la propiedad, por lo cual nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa de utilidad comun y prévia indemnizacion, ni está obligado á pagar contribucion que no haya sido votada por las Cortes ó por las corporaciones populares legalmente autorizadas para imponerla.

III. La libertad de imprenta, de enseñanza y de conciencia.

IV. Los derechos de eleccion, reunion, asociacion y peticion.

Todos los principios que la Constitucion encierra, hallarán su desarrollo en el curso de este libro. El derecho político y el administrativo componen la suma del derecho público interno de cada nacion: aquél es la base y éste el complemenso.

ELEMENTOS

DEL

DERECHO ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO I.

DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.

Llámase ciencia de la administracion el conjunto de principios que regulan la accion del poder público á quien pertenece promover y fomentar el bien comun, en sus múltiples relaciones con los intereses particulares.

Su objeto son las personas en cuanto miran al bien público, su fin la utilidad comun, y sus medios de accion los poderes encargados de ejecutar las leyes.

La ciencia administrativa enseña la manera de proveer á las necesidades públicas materiales ó morales, presentes ó futuras, tanto las relativas á la conservacion del hombre, como las que importan á su perfeccion y mejora. Decimos *necesidades públicas*, porque toca al individuo procurar la satisfaccion de las *privadas* y aun de las *colectivas* que están á su alcance, pues nunca deben los Gobiernos intervenir con su autoridad en aquello que la sociedad sabe, puede y quiere hacer por sí misma. La iniciativa particular es un poderoso elemento de gobierno.

La ciencia administrativa contiene verdades absolutas y reglas fijas y constantes de universal aplicacion á los pueblos, derivadas de la filosofía, la moral, la jurisprudencia, el derecho público, la historia, la economía política, la estadística, la medicina y otros ramos del saber humano.

Parte de esta doctrina se refiere á señalar los medios más eficaces y poderosos de fomentar el bien y combatir el mal representado en la ignorancia y miseria de los pueblos, y parte muestra cómo debe organizarse el poder administrativo para lograr á ménos costa aquellos resultados.

El conocimiento de los medios de labrar la prosperidad de los estados se funda en el estudio general de la naturaleza del hombre, de la sociedad y de las condiciones particulares de cada pueblo ó nacion.

La organizacion del poder administrativo descansa en los principios siguientes:

1.° *Que la administracion sea análoga á las instituciones políticas*, porque si la Constitucion ordena, distribuye y modera los poderes del estado, cualesquiera cambios y mudanzas que experimente esta organizacion, trascenderán necesariamente al régimen administrativo, dentro del cual funciona el poder ejecutivo á quien compete hacer cumplir las leyes de interés comun.

2.° *Que la administracion sea esencialmente activa*, porque el poder legislativo delibera y la administracion ejecuta, es decir, anima la letra muerta y produce el movimiento.

Esta *accion administrativa* se manifiesta en cuatro caractéres: *generalidad, perpetuidad, prontitud* y *energía.*

I. *Generalidad* significa que la administracion es civil por excelencia y del fuero comun. Todos los hombres y todas las cosas están sujetas á la accion administrativa, salvos algunos limitados casos fundados en la necesidad, la conveniencia ó la costumbre. La regla es general, y las excepciones no la destruyen, ántes la confirman.

II. *Perpetuidad* indica que la gestion de los intereses públicos debe ser contínua, sin las alternativas de actividad y descanso que se advierten en el poder legislativo. La vida social es perpétua y requiere un poder asíduo, atento cada dia y cada hora á estudiar, y muchas veces á prever las causas del progreso y decadencia de las naciones. El silencio de la ley todavía puede conciliarse con la proteccion y fomento de los intereses comunes; pero el letargo de la autoridad es la muerte segura de los pueblos.

III. *Prontitud* declara que una administracion lenta y perezosa muestra flojedad en el mando, y si alguna vez se propone remediar los males públicos, llega tarde con el remedio. La flojedad en el mando arguye ignorancia, indiferencia ó flaqueza en el poder, vicios que le despojan de la fuerza moral necesaria para regir el estado. La lentitud priva á las providencias del Gobierno del mérito de la prevision y de la opor-

tunidad, porque la variedad de los tiempos lleva consigo la mudanza de necesidades y deseos.

IV. *Energía* tanto vale como decir que la accion administrativa no debe cejar delante de los intereses particulares, ni aun en presencia de los derechos legítimos sino en tiempo y forma determinada. El interés público no debe posponerse al privado; y en cuanto á los derechos, hay recursos y tribunales que los amparan y defienden contra los atentados de la administracion misma.

3.° *Que la administracion sea independiente*, porque aun cuando esté subordinada al poder legislativo, árbitro de señalar las reglas de su accion y competencia, una vez establecidas, debe gozar de la libertad necesaria para aplicarlas, haciendo uso prudente de su poder. Tampoco la justicia debe mezclarse en los asuntos propios de la administracion, así como la administracion debe respetar los fueros de la justicia. Cada una entiende en los negocios propios de su competencia, y es condicion necesaria del régimen constitucional la separacion é independencia de los poderes públicos, cuya concentracion en una sola mano pone en evidente peligro la causa de la libertad.

4.° *Que la administracion sea responsable*; para que su accion libre no degenere en exceso ó abuso de autoridad, so pena de someter al yugo de una voluntad omnipotente y arbitraria los derechos é intereses legítimos de los ciudadanos. Con formas tutelares caerian los pueblos en la más dura servidumbre, si el poder administrativo no tuviese freno que le reportase en el camino de lo absoluto.

Síguese de aquí que las autoridades y agentes administrativos deben ser en principio amovibles, porque la responsabilidad sube de grado en grado hasta encontrar al autor del acto que la provoca ó de la órden que lo confirma. Y como nadie es responsable sino de los actos que proceden de su voluntad propia y personal ó del uso que sus mandatarios hicieren de la potestad en ellos delegada, resulta que la facultad de nombrar, suspender y destituir á los agentes superiores é inferiores de la administracion es consecuencia necesaria de su naturaleza responsable.

Esta doctrina es aplicable á los funcionarios públicos ó agentes del Gobierno que están bajo la dependencia directa

del poder ejecutivo, con excepcion de los que constituyen una jerarquía propia, forman un cuerpo y suponen conocimientos especiales, cuya accion es distinta de la comun y más libre.

CAPÍTULO II.

DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

¿Debe la administracion estar centralizada? Conviene, ántes de entrar en materia, fijar los términos de la cuestion.

Lo primero es distinguir la *unidad* de la *centralizacion*. Aquélla consiste en la homogeneidad de afectos, ideas é intereses colectivos que se reflejan en el estado, y ésta significa la concentracion en el poder ejecutivo de todas las fuerzas necesarias para promover el bien comun dentro de su esfera. La unidad se funda en vínculos morales que la hacen voluntaria y permanente, y la centralizacion puede ser facticia y pasajera, sobre todo cuando constituye un régimen de fuerza. La unidad es una condicion de la sociedad, y la centralizacion un modo de ser del Gobierno.

Lo segundo importa no confundir la centralizacion política y la administrativa, porque esta denota la absorcion por el Gobierno de todas ó la mayor parte de las facultades inherentes al poder ejecutivo, de modo que poco ó nada se reserva á la accion libre de las corporaciones populares; y ésta sustituye el sistema de la division de los poderes públicos con la unidad del poder supremo ó la concentracion absoluta de la soberanía.

El grado máximo de la centralizacion política supone la unidad en el territorio, la legislacion y el Gobierno.

Cuando el Gobierno se abstiene de hacer la ley y administrar justicia, pero se arroga íntegra la potestad de ejecutar los preceptos del legislador relativos á los intereses comunes, sin hacer diferencia entre lo general y lo privativo de un grupo de habitantes, hay centralizacion administrativa. El sumo grado de esta centralizacion consistiria en someter todas las partes del estado á la autoridad directa del Gobierno supremo, de modo que no dejase ninguna libertad de accion á los pueblos para resolver los negocios de interés local. Las

autoridades y corporaciones populares, sin vida propia, cederian al superior impulso bajo la ley de una obediencia pasiva y de una ciega disciplina.

Por el contrario, el régimen opuesto de la suma excentralizacion implica la desmembracion del poder ejecutivo, negando al Gobierno el derecho de intervenir en la administracion local que otra escuela política proclama independiente. En tal caso las autoridades y corporaciones populares, no sólo gozan de vigorosa iniciativa, sino que las libertades locales se elevan hasta la participacion en la soberanía.

Entre ambos extremos de la centralizacion absoluta y la absoluta excentralizacion, media el sistema de la tutela administrativa. Fúndase en la idea que el pueblo y la provincia son menores, y por tanto no siempre capaces de gobernarse á sí mismos; de donde se colige la necesidad de un criterio superior que supla el defecto de la persona moral.

Aparte de que el principio en que descansa el sistema de la tutela administrativa no está fuera de controversia, es lo cierto que entre la completa absorcion de las existencias locales y la necesaria subordinacion á un poder central, hay mil grados distintos de autoridad del Gobierno en sus relaciones con la administracion provincial y municipal. Y como ni todas las instituciones se prestan á igual organizacion del poder ejecutivo, ni todos los pueblos son igualmente aptos para regirse por sí propios, ocurre la dificultad de escoger el temperamento que permite el desarrollo de los intereses comunes sin menoscabo de la unidad nacional.

No hay, pues, una medida cierta del grado de centralizacion administrativa como regla de buen gobierno. La monarquía propende á la concentracion del poder y á la ubicuidad de su representacion multiplicando las autoridades unipersonales. La aristocrácia, fuerte con sus privilegios de nacimiento, su espíritu de clase y su grande propiedad, defiende la diversidad del poder favorable á su influencia. La democrácia, fiel á su dogma de la soberanía del pueblo, proclama al individuo soberano; y siendo el municipio con respecto al Gobierno central una persona como otra cualquiera, solicita en nombre de sus principios la autonomía de la administracion local.

Algunas veces las formas irregulares de la administracion

disimulan la accion del poder central; de modo que en realidad es mayor el grado de centralizacion que parece á primera vista.

En Francia, por ejemplo, la centralizacion administrativa se convirtió en un mecanismo que subordinó á la voluntad omnipotente del Gobierno los menores actos del más humilde municipio; sistema peligroso, porque todo poder fuerte propende al abuso, y la centralizacion excesiva llega á extinguir la libertad individual.

En Inglaterra reside la mayor fuerza de la centralizacion en el Parlamento y no en el poder ejecutivo, y cada dia se centraliza más en favor del principio monárquico, conforme se va debilitando el elemento aristocrático, antiguo cimiento de la unidad nacional en el Reino Unido de la Gran Bretaña. La vida propia de los *vestry* ó consejos municipales, los hábitos de *self-government*, las funciones públicas ejercidas gratuitamente por los grandes propietarios de los condados, la débil subordinacion de los agentes del poder central, y la censura independiente de los tribunales dificultan la reforma que sin embargo avanza paso á paso.

En España flotamos entre la centralizacion y la excentralizacion á merced de los vientos que agitan el mar proceloso de la política. La ley de 3 de Febrero de 1823 y las de 8 de Enero de 1845 representan los dos polos del sistema. Las leyes de 20 de Agosto de 1870 estaban cerca de reconocer la autonomía provincial y municipal; y la de 16 de Diciembre de 1876 retrocede al principio de someter á la tutela del Gobierno las corporaciones populares.

Los intereses provinciales y los municipales son distintos, y distintas deben ser las autoridades que los promueven y ordenan, cada una dentro de los límites de su propia competencia. Trace la ley la línea divisoria, dando á la provincia y al municipio aquello que segun la naturaleza de una y otra comunidad les pertenece, y el Gobierno en quien reside el poder ejecutivo, vigile y modere la accion de las Diputaciones y los Ayuntamientos.

Las libertades municipales, tan cercanas á las del hogar doméstico y del individuo, dejan de existir, cuando las oprime un poder arbitrario, llámese rey por derecho divino, ó pueblo constituido en autoridad por sufragio universal.

La centralizacion administrativa es el árduo problema cuya resolucion encierra el secreto de conciliar los principios de autoridad y libertad. El estado es un todo del cual forman parte, no para fundirse y disolverse, sino para coexistir con él y perpetuarse, ciertas sociedades elementales, como la familia y el pueblo.

Si en materia de centralizacion administrativa no es posible establecer ninguna regla general y absoluta, no es imposible señalar las causas principales que contribuyen á fijar el grado conveniente en cada país, y nos acercan á la verdad relativa.

I. Lo primero deben tenerse en cuenta las instituciones po líticas, porque la forma del Gobierno imprime formas análogas á los centros de actividad local; de suerte que la imágen de la constitucion del estado se refleja en la organizacion de la provincia y del municipio. Y cuando el espíritu dominante en el Gobierno tiende á otorgar y fortalecer las libertades generales, brotan espontáneamente las libertades provinciales y municipales, subsisten simultáneas y se conservan paralelas.

II. Lo segundo influye la topografía, porque un territorio dividido por la naturaleza en cantones de difícil comunicacion entre sí, como Suiza, favorece la excentralizacion, pues la necesidad obliga á estos pueblos á concentrarse en sí mismos y refugiarse en el seno de una autoridad propia, si por acaso la dilatacion de las fronteras, la discordia civil ó una guerra defensiva no reclaman un poder robusto que aspire á constituir ó consolidar la unidad nacional.

III. Lo tercero contribuye la historia, porque las tradiciones y las costumbres contrarias á la centralizacion ó la descentralizacion no se extirpan sin dificultad y sin peligro; y sería temeridad derribar de un golpe la obra de los siglos.

El régimen feudal dejó huellas profundas con su sistema de desmembracion de la autoridad y del territorio, sobre todo en las naciones en donde el elemento aristocrático es aún poderoso. En el siglo XVI lucharon los reyes de Europa contra las corrientes de la edad media, no tanto por extender su potestad, cuanto por crear á la sombra de una fuerte monarquía la pátria comun.

IV. La unidad ó diversidad de cultos. La unidad supone

que el Gobierno protege y defiende la religion establecida, y de aquí cierto grado de intervencion oficial en las controversias religiosas, la celebracion de Concilios, la provision de beneficios, los votos monásticos y otros derechos y regalías que ponen la Iglesia bajo la tutela del estado. La diversidad, acompañada de una libertad absoluta de cultos, implica el divorcio de los poderes espiritual y temporal. Entónces la religion constituye un mundo aparte en el cual reina el sacerdote, y el Gobierno, indiferente á todos los cultos, descentraliza, porque la neutralidad es la descentralizacion.

V. El sistema económico que adopta cada pueblo. La libertad de industria y comercio sustituye á la regla comun dictada por el Gobierno, la fecunda iniciativa del interés particular. Por el contrario, el régimen protector comprime la accion del individuo, y el trabajo se ordena por via de autoridad. El socialismo es la dictadura económica ó la centralizacion máxima de todas las fuerzas que concurren á la proteccion de la riqueza, empezando por el hombre, su primera causa.

Para descentralizar con fruto, sobre todo la administracion municipal, es condicion rigorosa concentrar el Ayuntamiento ó agrandarlo. Los pequeños, sin instruccion, sin presupuesto y en nada superiores al vulgo, carecen de voluntad, de inteligencia y de medios para hacer un uso discreto de su libertad de accion, cuando la ley los declara mayores y exentos de la tutela oficial.

En resúmen, la centralizacion administrativa no ha penetrado en la sociedad moderna como una doctrina regeneradora y con la autoridad de un principio. Ha venido como una necesidad del órden despues de los horrores de la anarquía y las violencias de un despotismo militar. Los tiempos normales piden corporaciones que sirvan de refugio al individuo y magistraturas populares, para impedir que toda la administracion pase á manos del Gobierno á título de que todos los negocios públicos son negocios de estado.

Enhorabuena sea el Gobierno el centro de toda autoridad; mas no la fuente única de donde toda autoridad se derive.

CAPÍTULO III.

DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Las leyes administrativas verifican los principios de la ciencia dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de órden, confiriendo derechos é imponiendo obligaciones, todo con relacion al bien público. De esta manera lo natural se convierte en positivo, lo universal en particular y lo absoluto en relativo.

El *derecho administrativo* será, pues, aquella parte del derecho público que regula la accion y competencia de las autoridades encargadas de ejecutar las leyes de interés comun y determina las relaciones del estado con sus miembros, ó los derechos y deberes recíprocos de la administracion y los administrados.

El derecho administrativo difiere del político en que éste ordena y distribuye los poderes constitucionales, modera su accion, señala su competencia, declara los derechos y fija los deberes del ciudadano. El derecho político establece los fundamentos de la administracion, porque siendo administrar ejercer el poder ejecutivo, quien determina sus relaciones con el legislativo y judicial asienta los principios de su accion y competencia, y quien organiza el poder ejecutivo en el centro, dicta leyes de observancia obligatoria á todos los extremos.

Difiere tambien del derecho civil por razon de su objeto, de su fin y de sus medios, porque las leyes comunes versan sobre materias de carácter privado y las administrativas miran al interés público: el fin de aquéllas es procurar el bien general como resultado del particular, y el de éstas promover el bien particular á la sombra del general; y por último, los medios de aplicar las primeras consisten en confiar el depósito de la ley á una magistratura independiente é inamovible, miéntras que la administracion se encomienda á una jerarquía de autoridades amovibles y responsables.

Cuatro son las fuentes del derecho administrativo, á saber, la ley, la costumbre, los reglamentos y la jurisprudencia.

I. *La ley*, porque ordena y establece reglas, determina los

derechos civiles y políticos, decreta las cargas, autoriza los gastos, organiza la fuerza pública, y en fin, se extiende á todo cuanto abarca el bien de la sociedad en lo material ó moral, exterior ó doméstico, individual ó colectivo.

II. *La costumbre*, porque tiene fuerza de derecho escrito en virtud del consentimiento tácito ó expreso del legislador, y aun suele prevalecer contra la ley misma.

III. *Los reglamentos* ó disposiciones secundarias emanadas del Gobierno ó sus delegados conforme á la Constitucion y á las leyes, porque es la administracion quien explica, acomoda y ejecuta los preceptos del legislador segun los tiempos y las circunstancias.

IV. *La jurisprudencia administrativa*, ó sean las decisiones de las autoridades y tribunales revestidos con jurisdiccion administrativa, fundadas en precedentes bien observados y definidos, de cuyo exámen se derivan reglas de recta interpretacion consagradas por la autoridad competente y la solemnidad de las formas.

CAPÍTULO IV.

DE LA RECIPROCA INDEPENDENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS.

Contrayendo el estudio del derecho administrativo á España, observaremos que debe llevar en todas sus partes impreso el sello de la Constitucion vigente. El principio fundamental de los gobiernos representativos es la separacion de los poderes del estado y su limitacion recíproca, para que con esta templanza de la autoridad puedan florecer las públicas libertades.

La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes: el Rey sanciona y promulga las leyes; de modo que en realidad el poder legislativo reside en las Cortes con el depositario del poder ejecutivo; y de consiguiente sólo las Córtes con él pueden derogar, suspender ó reformar las leyes.

La derogacion de la ley puede ser tácita ó expresa, porque ó consta la voluntad contraria en una ley posterior clara y manifiesta, ó se colige de la disonancia ú oposicion de las leyes. Puede no haber contradiccion en la letra y haberla en

el espíritu de la legislacion. Una ley de Ayuntamientos por ejemplo, fundada en el principio de la centralizacion, deroga la ley excentralizadora en muchos puntos que no se descubren á primera vista, porque cada una encierra todo un sistema.

La facultad de interpretar la ley cuando la interpretacion es auténtica ó por vía de autoridad, reside exclusivamente en el legislador. Mas si la interpretacion tiene por objeto explicar el sentido de las leyes administrativas, suplir su silencio, descender á pormenores y acomodar las reglas de observancia comun á la diversidad de los tiempos y lugares, incumbe al poder ejecutivo, porque es un medio necesario de procurar su observancia y cumplimiento.

El primer magistrado de la nacion posée la plenitud del poder ejecutivo en las materias de interés público, pues á los jueces y tribunales del fuero comun corresponde juzgar ó aplicar las leyes relativas á los derechos privados. Aunque es jefe del poder ejecutivo y cabeza del órden judicial, su autoridad está limitada cuanto á lo primero por la Constitucion y las leyes, y respecto á lo segundo por la inamovilidad de los jueces y magistrados.

La administracion y la justicia deben ser independientes en el ejercicio de sus respectivas atribuciones. El régimen constitucional exige como una condicion necesaria mantener y afirmar esta independencia, la cual sería violada:

I. Si una autoridad administrativa ó judicial mandase en materias reservadas al otro órden.

II. Si impidiese, coartase ó falsease la ejecucion de los actos emanados de cualquier autoridad de órden distinto.

III. Si la autoridad judicial no pudiese atraer á sí y sentenciar á los agentes de la administracion acusados de algun delito, aun en el ejercicio de sus atribuciones.

IV. Y por último si los tribunales de justicia fuesen obligados á aplicar los reglamentos de administracion pública generales, provinciales y municipales, estuviesen ó no conformes con las leyes.

La Constitucion vigente obedece al principio de robustecer la libertad política enfrenando el poder ejecutivo y poniendo los derechos civiles bajo la tutela de la jurisdiccion ordinaria. *Const. de* 1876, *arts.* 4 y *sig.*, 74 y *sigs.*

CAPÍTULO V.

DEL PODER ADMINISTRATIVO.

Tres cosas deben considerarse en el estudio del derecho administrativo: el *sujeto*, el *objeto* y el *resultado*.

El *sujeto* de la administracion ó la administracion sujetiva estudia el número, distribucion y atribuciones de las diferen tes autoridades á quienes compete la ejecucion de las leyes de interés comun, y es el *instrumento* de la accion administrativa.

El *objeto* ó la administracion objetiva declara las personas y las cosas en que recae ó debe recaer el ejercicio de la potestad administrativa, las cuales forman la materia de su accion.

El *resultado* es el producto de la accion de administrar ó sea el *acto* administrativo.

Considerada la administracion como instrumento, equivale á *poder administrativo*, que es el mismo poder ejecutivo con todas sus atribuciones, ménos las relativas al órden constitucional.

El poder administrativo es uno, pero se distingue con diversos nombres segun la diversidad de las materias en que se ejercita.

I. Es *civil* y *militar*, porque la milicia no consiste solamente en el arte de combatir y vencer á los enemigos, sino en organizar, distribuir y proveer las fuerzas del ejército y de la armada. La administracion militar es sin embargo una excepcion á la regla general, porque como hemos dicho en otra parte, la administracion civil es la administracion por excelencia.

II. Es *interior* y *exterior* segun que atiende á las necesidades públicas dentro de los confines del territorio, ó dirige las relaciones internacionales, vela por la seguridad del estado y protege á los naturales residentes en tierra extranjera.

III. Es *general* y *local*, porque comprende á veces los intereses colectivos de la nacion, y á veces se limita á procurar la conservacion y fomento de los especiales de una provincia ó pueblo,

IV. Es *activo* y *contencioso*, porque procede ejerciendo *actos de imperio* ó *de jurisdiccion*. Son actos de imperio aquéllos que emanan del poder discreccional de la administracion, es decir, de su prudente arbitrio para ordenar las cosas de interés público ó de su potestad de puro mando. Llámanse actos de jurisdiccion aquéllos en que la administracion procede segun las formas del juicio, y dicta fallos como medio de asegurar el derecho de los particulares contra los excesos ó abusos de la accion administrativa.

Los actos de la administracion pura son imperativos como las mismas leyes cuya ejecucion preparan: los actos de la administracion contenciosa son obligatorios entre las partes á manera de una sentencia judicial.

V. Es *activo* y *consultivo* ó *deliberante*, porque ya ejecuta sin consejo ó deliberacion prévia, ya las leyes por la gravedad del caso requieren que á la accion preceda la consulta de un cuerpo instituido para ilustrar á la autoridad, sin que deje por eso de ser independiente y responsable.

Esta regla de organizacion administrativa se reputa de tan grande importancia, que en donde quiera que existe una autoridad activa instituye la ley un consejo: doble mecanismo que concilia el acierto en las resoluciones y la prontitud en el mando, circunstancias necesarias para la buena gobernacion del estado.

Reclama la prudencia depositar la accion administrativa en las manos de autoridades unipersonales, y encomendar la deliberacion ó consulta á las corporaciones, cuyos individuos deben ser en número proporcionado para que ni falte consejo, si fuesen pocos, ni siendo muchos se convide al abuso de la palabra, se dificulten los acuerdos, y se retarde el despacho de los negocios ó se susciten embarazos al Gobierno.

Los principios fundamentales de la ciencia administrativa exigen que los consejos no debiliten la accion de las autoridades, ni sean el escudo de su responsabilidad. Bien puede la ley imponer la obligacion de oirlos; pero jamás debe declarar su dictámen obligatorio.

CAPÍTULO VI.

DE LA DIVISION TERRITORIAL.

El territorio es tan necesario á la nacion como el hogar es necesario á la familia. El territorio nacional significa el espacio que ocupa un pueblo, ó la parte del globo en donde tiene su asiento y morada. Las casas que habita, las tierras que cultiva, las aguas que aprovecha, los montes que beneficia son parte integrante del territorio cuya propiedad comun representa la suma de los bienes públicos y privados.

La primera condicion de un buen sistema administrativo es la acertada division territorial, ó la distribucion de la esfera comun de la administracion en tantas esferas particulares, cuantas sean necesarias para repartir los cuidados del Gobierno y ejercer una exquisita vigilancia sobre todos los servicios.

Para lograr el acierto en asunto tan dificultoso, conviene observar las reglas siguientes:

1.ª *Que la division territorial sea uniforme,* porque así la administracion será más expedita y sencilla, sin excepciones ni privilegios que repugnan á su naturaleza. La uniformidad en la organizacion del poder administrativo lleva consigo la uniformidad en la division del territorio.

2.ª *Que los términos sean iguales,* no con igualdad matemática, sino con cierta proporcion aconsejada por la equidad y la prudencia.

Tres principios hay para determinar esta justa proporcion, á saber, la superficie, la poblacion y la riqueza.

I. La *superficie* no es una medida exacta, porque los deberes de la administracion no se multiplican dilatando el territorio, sino conforme las necesidades públicas crecen y con ellas los cuidados del Gobierno. Una division territorial que tuviese la superficie por único fundamento, sería desigual en extremo, porque los términos muy poblados y laboriosos necesitan mayores cuidados que los incultos y casi desiertos.

II. La *poblacion* tampoco es medida justa, porque la administracion vela por las personas y por las cosas al mismo tiempo. Por otra parte, como el censo es tan movible, la di-

vision sería variable á cada paso, y la division territorial requiere estabilidad y firmeza, no solamente para que no se turbe el concierto de la administracion, sino tambien para que los derechos y los deberes inherentes á la division del territorio subsistan en un estado.

III. La *riqueza* por sí sola no es signo de necesidades sociales, ni medida invariable, ni hay medios ciertos de apreciar su extension y movimiento.

Estos tres datos juntos, corrigiéndose mútuamente, deben ser la base de una buena division territorial, porque la superficie, la poblacion y la riqueza son elementos de la verdad aproximada ó relativa que la administracion procura alcanzar como término de lo posible.

3.ª *Que los términos sean medianos*, porque muy grandes, quedaria la administracion demasiado léjos de los administrados, dificultaria su proteccion y vigilancia, y su accion sería lenta y lánguida en los extremos. Muy pequeños, pecaria la administracion de molesta é impertinente, sería complicada y demasiado costosa.

4.ª *Que los límites favorezcan la unidad administrativa*, porque la division territorial debe responder á las necesidades presentes de los pueblos, ántes que contemplar las tradiciones y costumbres, restos de una sociedad antigua. La naturaleza determina casi siempre estos confines, pues las montañas, los rios, y otros accidentes del terreno son barreras que imposibilitan ó dificultan el trato y comunicacion de las gentes, muchas veces superiores á la voluntad de los hombres.

5.ª *Que las capitales se fijen en los centros de actividad social*, porque no es el centro matemático del territorio el lugar más acomodado á poner el asiento de la autoridad, sino el centro estratégico, ó sea el punto en que confluyen todas ó la mayor parte de las fuerzas sociales cuya reunion determina desde dónde debe partir el impulso.

El territorio de España se compone de la Península é islas adyacentes y las posesiones de Ultramar. El territorio comprendido en la Península é islas adyacentes se divide en 49 *provincias* que casi todas llevan el nombre de sus capitales, y las provincias se subdividen en distritos ó *términos municipales*. Esta division es la *civil* ó general para el servicio de la

administracion, aunque hay otras que arreglan ciertos servicios particulares, por ejemplo:

I. La *política*, á la cual se ajusta el ejercicio del derecho electoral. El territorio se divide en *provincias, distritos electorales, colegios* y *secciones.*

II. La *judicial* para ordenar la administracion de justicia. El territorio se divide en *distritos, partidos, circunscripciones* y *términos municipales.*

III. La *fiscal* para regularizar la imposicion, repartimiento y cobranza de las rentas públicas. El territorio se divide en *provincias* y *partidos.*

IV. La *literaria* que reclama el servicio de la *instruccion pública.* El territorio se divide en diez *distritos universitarios.*

V. La que exige el servicio de las obras públicas. El territorio se divide en varios *distritos.*

VI. La que reclama el servicio de inspeccion de los *montes públicos.* El territorio se divide en diez *distritos forestales.*

VII. La relativa al servicio de inspeccion de la *minería.* El territorio se divide en tres *secciones*, subdivididas en doce *distritos.*

VIII. La *militar* que divide el territorio en *capitanías generales, comandancias generales* y *comandancias de partido.*

IX. La de *marina* que lo distribuye en *departamentos, provincias* y *partidos.*

X. La *eclesiástica* que lo divide en *arzobispados, obispados, arciprestazgos* y *parroquias.*

Corresponde exclusivamente al poder legislativo establecer y modificar la division territorial, porque sirve de fundamento á la administracion, y porque sólo la ley puede crear ó suprimir los derechos que lleva consigo.

Sin embargo, y por vía de excepcion, puede el Gobierno, prévia consulta del Consejo de Estado y dando cuenta á las Cortes, agregar los grupos de poblacion, aunque tengan Ayuntamiento propio, situados á una distancia máxima de 10 kilómetros del término de la capital de la monarquía.

De igual modo y observando los mismos trámites puede ensancharse el término de las poblaciones mayores de 100.000 habitantes hasta una distancia máxima de 6 kilómetros. *Ley de* 16 *de Diciembre de* 1876.

Sin necesidad de autorizacion legislativa, es de la compe-

tencia del Gobierno señalar y rectificar los límites de las provincias y de los pueblos, porque no constituyen un derecho nuevo, sino que son actos interpretativos de la ley de division territorial y medios necesarios de aplicarla; y con más razon todavía puede fijar los límites legales de un distrito municipal, porque el apeo ó deslinde es un acto de pura ejecucion que mira al bien público, y en nada altera la division del territorio.

Otra cosa sería hacer alguna alteracion en los límites actuales de una ó más provincias, para lo cual sólo tiene autoridad el Gobierno procediendo con audiencia y de conformidad con los Ayuntamientos y Diputaciones interesadas y además del Consejo de Estado. La falta de conformidad de alguna de estas corporaciones exige que la alteracion sea objeto de una ley. *Ley de* 20 *de Agosto de* 1870.

En rigor de principios variar los límites de una ó más provincias es un acto por su naturaleza legislativo; y si el Gobierno puede hoy hacerlo, no es en uso de un derecho propio, sino de una delegacion especial. Por eso el legislador revindica su competencia, cuando dice que á falta de aquella conformidad la variacion será objeto de una ley.

CAPÍTULO VII.

DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Para que el poder administrativo ejerza, como debe, las funciones que le son propias, es preciso organizarlo de un modo conveniente al objeto y fin de su institucion. Así, pues, la organizacion administrativa está tan léjos de ser arbitraria, que en mucha parte depende de las formas del gobierno. Allí donde prevalece el régimen constitucional, subsiste el principio que la administracion es una é indivisible, y que toda autoridad que no procede directamente de la ley, emana de un poder central responsable.

Hay un órden jerárquico en la administracion ó una verdadera *jerarquía administrativa*, que es la série ordenada de autoridades que bajo la direccion y responsabilidad del poder central están encargadas de ejecutar las leyes de interés comun.

Cuatro caractéres constituyen la jerarquía administrativa, á saber: *uniformidad*, *subordinacion*, *responsabilidad* y *presencia* de las autoridades en todos los grados.

1.° La *uniformidad* supone la existencia de unas mismas autoridades en los mismos distritos con iguales atribuciones. Es causa de unidad y medio poderoso de buena centralizacion. Esta uniformidad no existe por completo en España, porque los fueros de algunas provincias interrumpen la observancia de la ley comun. Sin embargo estos fueros se modificaron en época reciente, acercándose al principio de la unidad. *Ley de* 21 *de Julio de* 1876.

2.° La *subordinacion* consiste en la dependencia sucesiva de la autoridad menor de la mayor, y en el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto para con los superiores en grado.

El deber de la obediencia está consignado en el Código penal, en las leyes comunes, y principalmente en la de administracion provincial, que pone á los gobernadores y á las Diputaciones debajo de la autoridad del Gobierno, y se declara que incurren en responsabilidad, si quebrantan esta regla de disciplina; y en la de administracion municipal que establece lo mismo respecto á los alcaldes y Ayuntamientos, salvo los casos en que las corporaciones populares proceden en virtud de la competencia exclusiva que la ley les atribuye.

La obediencia es debida cuando el mandato superior reune los requisitos que determina el art. 380 del Código penal.

En general todos los funcionarios públicos están obligados á cumplir las órdenes de sus respectivos superiores sean autoridades unipersonales, sean corporaciones administrativas.

Dos reglas de administracion pública contribuyen sobre todo á conservar la subordinacion jerárquica.

I. La primera es el órden necesario que debe seguirse en la correspondencia con las autoridades superiores en más de un grado, á quienes no puede dirigirse la inferior sino por conducto de la intermedia.

II. Y la segunda es la facultad del superior para suspender, modificar y revocar los actos de los delegados de su autoridad, suspenderlos en el ejercicio de sus funciones ó destituirlos de sus cargos. El Gobierno usa de este derecho de censura y amovilidad sin más límites que la justicia ó la convenien-

cia; pero sus delegados los tienen ya más estrechos. Un gobernador de provincia sólo puede suspender de empleo en casos urgentes, y dando al Gobierno cuenta inmediata de la providencia y sus motivos.

3.º La *responsabilidad* del poder administrativo es una condicion esencial de su existencia en el órden constitucional. Los ministros son responsables á las Cortes del uso que hicieren del poder ejecutivo, y los delegados de su autoridad son responsables á los ministros. Aquélla es responsabilidad *política*, y esta otra responsabilidad *administrativa*.

Incurren en ella los gobernadores de provincia y todos los empleados y corporaciones subalternas por faltas oficiales, es decir, cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Toda funcion pública impone ciertos deberes á quien la desempeña; y si el funcionario es un agente directo del Gobierno, y como tal partícipe del poder ejecutivo, se hace responsable del mandato que admite ante el superior. De otro modo no habria unidad en la administracion, ni obediencia, ni disciplina.

Las faltas cometidas en el servicio se corrigen por la via gubernativa. La amonestacion, la censura, la suspension de sueldo ó empleo, y en último caso la destitucion son los medios ordinarios de ejercer esta potestad correccional. Las leyes, los reglamentos generales ó particulares de cada servicio, y cuando la naturaleza de las funciones no consiente formas tutelares que limiten el principio de la amovilidad, cierto prudente arbitrio, impiden que el poder discrecional degenere en arbitrario.

La separacion de los poderes administrativo y judicial, garantía necesaria de las libertades públicas, exige que los funcionarios de cada órden sean responsables de sus faltas dentro de su propia jerarquía. Mas si una persona revestida con el carácter de autoridad administrativa incurre en delito abusando de sus atribuciones, debe ser juzgado por el tribunal ordinario, porque segun la Constitucion, á los tribunales corresponde exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales. *Art.* 76.

Para procesar á las autoridades y agentes administrativos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, es hoy necesaria la autoridad administrativa, sin la cual no pueden

proceder los tribunales ordinarios. Una ley especial que todavía no se ha dado, debe fijar los casos en que haya de exigirse. *Art.* 77.

Los gobernadores de provincia, léjos de poner impedimento alguno á la autoridad judicial, cuando haya de proceder contra funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, están obligados á prestarle su eficaz concurso, y á facilitar en cuanto de ellos dependa la accion de la ley y el cumplimiento del precepto constitucional.

Resulta de aquí que los funcionarios públicos están sujetos á dos responsabilidades de distinto carácter, la una puramenmente administrativa y la otra judicial. Resulta asimismo que es más grave la responsabilidad de las autoridades que la de los agentes administrativos, entendiendo por autoridad el delegado del Gobierno á quien se comunica una parte del poder público, y por agente el funcionario subalterno que ejecuta las órdenes del superior inmediato. Aquél manda y éste obedece.

Para que la Constitucion en un principio tan esencial de nuestra organizacion política no sea letra muerta, importa en extremo completar la obra asentando sobre bases sólidas otro principio fundamental, á saber, la inamovilidad de los jueces y magistrados. No basta un texto que la consagre: es preciso que la administracion de justicia goce de plena y absoluta independencia, y en fin, que sea una verdad no sólo en el derecho, pero tambien en el hecho. Miéntras no fuere el juez órgano impasible de la ley, y no se viere en cada fallo un acto de conciencia y no de disciplina, la responsabilidad judicial de los funcionarios públicos no será una garantía eficaz contra los abusos del poder administrativo.

4.° *La residencia* es la omnipresencia de la administracion, es decir, que cada autoridad presida los actos administrativos tocantes á su territorio. Así deben los nombrados tomar posesion de sus cargos en el término legal, y no ausentarse del punto de su destino sin permiso superior. Los gobernadores de provincia deben residir en las capitales y no abandonarlas sin noticia del Gobierno, salvo cuando circunstancias graves é imprevistas demandan prontos remedios, y la presencia de la autoridad puede contribuir á su eficacia.

Los alcaldes y tenientes no pueden ausentarse del término

ó distrito municipal por más de ocho dias sin licencia del Ayuntamiento respectivo, ni los alcaldes de barrio del que tienen á su cargo por más de 24 horas, sin la del alcalde. *Leyes de* 20 *de Agosto de* 1870 y 16 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO VIII.

DEL REY.

Corresponde al Rey, como autoridad suprema en el órden jerárquico de la administracion:

1.° *Promulgar las leyes.*—Este acto no es legislativo como la sancion, sino puramente ejecutivo ó administrativo, porque sin la publicacion solemne, la voluntad del legislador no puede ser obedecida y cumplida. Las leyes son obligatorias desde el dia de su insercion en la *Gaceta.*

2.° *Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que sean conducentes para la ejecucion de las leyes.*—Llaman esta potestad *reglamentaria*, porque en efecto reglamenta ú ordena por medio de disposiciones secundarias el modo de ejecutar los preceptos legislativos.

La potestad reglamentaria es tan propia de la administracion activa, que toda autoridad de este órden la ejerce dentro del círculo de sus atribuciones; y por eso la dividen en *general* que reside en el Gobierno y alcanza á todos los administrados, y *local* que es inherente á las autoridades encargadas de regir las provincias y los pueblos.

Los decretos, órdenes, circulares, reglamentos, ordenanzas é instrucciones pertenecen á la categoría de *reglamentos de administracion pública*, que son actos derivados de la ley, y de consiguiente conformes á su letra y espíritu.

Difieren los reglamentos de la ley:

I. En que ésta proclama máximas generales de derecho y establece principios: aquéllos prevén, deducen consecuencias, remueven obstáculos, descienden á pormenores.

II. La ley es perpétua é inmutable: el reglamento varía segun los tiempos y las circunstancias.

III. La ley manda: el reglamento obedece:

Pueden los reglamentos ser *constitucionales ó inconstitucionales.* El vicio de los reglementos inconstitucionales procede

de la *materia* ó de la *forma*: de la materia si mandan en cosas reservadas á otros poderes del estado; y de la forma, si dentro de los límites de la competencia administrativa contienen algun defecto sustancial en cuanto al modo de formarlos ó publicarlos; por ejemplo si no precede consulta del Consejo de Estado, ó no aparece ministro responsable, etc.

Los reglamentos inconstitucionales, y en general todos los que no fueren conformes á las leyes, carecen de fuerza obligatoria; y así nadie, sólo por dejarlos de guardar y cumplir, incurre en pena.

La autoridad competente para declarar si deben ó no deben aplicarse, son los tribunales que no califican el acto administrativo por vía de censura, sino que rehusan prestar en aquel caso concreto su auxilio á la administracion, y absuelven al acusado considerando que no hay reglamento obligatorio contra la ley, ni desobediencia á la autoridad, si ésta no procede en el ejercicio de sus legítimas atribuciones.

Esta doctrina desciende del principio constitucional de la mútua independencia de los poderes del estado.

3.° *Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.*—Sin penetrar hasta el fondo de esta cuestion de doctrina constitucional, es lo cierto que en los gobiernos representativos la justicia se administra en nombre del Rey, que vale tanto como reconocer y confesar que es la fuente de donde emana.

El Rey, sin embargo, no participa de la jurisdiccion reservada á los tribunales: no la retiene, sino que la delega con un título irrevocable. La delegacion no se opone á la prerogativa de velar sobre la administracion de la justicia; y en efecto, así lo declara la Constitucion, en cuanto pertenece al Rey nombrar los jueces y magistrados, con arreglo á las leyes. Su destitucion libre pondria en grave riesgo la independencia del poder judicial, cuya organizacion se funda en el principio de la inamovilidad.

4.° *Indultar á los delincuentes con arreglo á las leyes.*—Para conceder la gracia del indulto debe instruirse expediente en el cual consten el informe del tribunal sentenciador y el dictámen de la Seccion de Gracia y Justicia del Consejo de Estado. Sin embargo puede otorgarse la conmutacion de la pena

de muerte sin necesidad de oir préviamente al tribunal ni al Consejo. *Ley provisional de* 18 *de Junio de* 1870.

5.º *Declarar la guerra y hacer la paz, dando despues cuenta documentada á las Cortes.*—Dispone el Rey de la fuerza pública, porque su autoridad se extiende á todo cuanto conduce á la conservacion del órden en lo interior y á la seguridad del estado en lo exterior.

Declarar la guerra y hacer la paz son actos propios del poder ejecutivo, porque la prontitud, la ocasion, el secreto, la serenidad de ánimo, la perseverancia en un intento y todas las circunstancias que aprovecha el arte de negociar, no podria utilizarlas un Gobierno que se viese obligado á seguir los trámites dilatorios de una discusion pública ante las Cortes.

6.º *Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.*—Son actos de mera ejecucion de los tratados ó convenciones que ligan á los pueblos entre sí, ó la aplicacion de los principios y reglas que determinan las obligaciones mútuas internacionales y constituyen el derecho de gentes.

7.º *Cuidar de la acuñacion de la moneda, en la que pone su busto y nombre.*—Reservar al Gobierno la fabricacion de la moneda no es erigir un monopolio lucrativo, sino hacerle depositario de la fé pública para mayor facilidad de los contratos. El poder legislativo fija el peso y ley de las monedas, y el ejecutivo manda labrarlas y vela sobre la fiel observancia de aquellas condiciones.

8.º *Decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administracion dentro de la ley de presupuestos.*—Es ejecutar dicha ley en todas sus partes, y cumplir la voluntad de su autor.

9.º *Conferir los empleos civiles, y conceder honores y distinciones de todas clases con arreglo á las leyes.*—Supuesto que el poder ejecutivo es responsable, debe tener una prudente libertad para escoger sus mandatarios y removerlos de sus cargos, si no corresponden á su confianza. Esta es la regla general de todo en todo aplicable á los funcionarios públicos directamente subordinados al poder ejecutivo, la cual padece sus excepciones siempre que la ley consagra el principio de la inamovilidad, ú otorga ciertas garantías que no consienten la remocion sin justa causa.

Los honores y distinciones son recompensas por servicios distinguidos y estímulos para que otros imiten el ejemplo de los buenos servidores del estado, y nadie sino el poder ejecutivo sabe apreciar el mérito, la importancia ó la oportunidad de un servicio, porque nadie sino él juzga el acto administrativo con pleno conocimiento de causa.

Necesita el Rey estar autorizado por una ley especial:

I. Para enajenar, ceder ó permutar cualquiera parte del territorio español.

II. Para incorporar cualquier otro territorio al territorio español.

III. Para admitir tropas extranjeras en el reino.

IV. Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios á una potencia extranjera, y todos aquéllos que puedan obligar individualmente á los españoles.

En ningun caso los artículos secretos de un tratado pueden derogar los públicos.

V. Para abdicar la corona en su inmediato sucesor. *Constitucion de* 1876, *arts.* 54 *y* 55.

CAPÍTULO IX.

DE LOS MINISTROS, SUBSECRETARIOS Y DIRECTORES.

Son los ministros jefes superiores de la administracion, que bajo la autoridad inmediata del Rey ejercen el poder ejecutivo. El órden constitucional hace indispensable esta institucion para conciliar la estabilidad del Gobierno con la responsabilidad de sus actos.

Los ministros aparecen como medianeros entre el Rey y los Cuerpos colegisladores, porque presentan á las Cortes los proyectos de ley, los reforman y retiran, y aconsejan su sancion ó no sancion. Son tambien medianeros entre la nacion y el Monarca, porque se encargan de ejecutar las mismas disposiciones cuya aprobacion someten á su autoridad; y por último, son medianeros entre el Rey y las autoridades y agentes administrativos, porque les comunican sus órdenes, los nombran y destituyen, los apremian y corrigen.

No siempre los ministros deben invocar el nombre del Rey,

pues ya se supone delegada en ellos virtual y constantemente la autoridad necesaria para todo cuanto aquél no puede hacer por sí mismo.

Todo el peso de la administracion recae en los ministros, porque ellos dan la direccion y comunican el impulso: ellos activan, aceleran ó retardan la marcha de los negocios, y anulan, suspenden ó reforman las providencias de las autoridades inferiores y sus agentes.

La variedad infinita de las necesidades públicas supone una gran diversidad de cuidados en el Gobierno que conviene distinguir y clasificar para que haya órden y concierto en la administracion. En proporcion que se desarrollan la prosperidad y cultura de los pueblos, crecen las necesidades públicas, y sobreviene la de multiplicar los centros administrativos ó los ministerios. Al repartir el despacho de los negocios entre los existentes, debe procederse segun la ley de las analogías, juntando aquéllos que fueren afines, y separando los que no tengan afinidad alguna.

La distribucion de los negocios entre los distintos ministerios incumbe al poder ejecutivo, porque es un medio de ordenar la administracion y procurar la fácil aplicacion de las leyes.

Cuando los ministros se reunen para deliberar en comun y adoptar resoluciones colectivas forman el *Consejo de ministros*, y en este caso prepondera el voto de la mayoría. Cuando ejercen su autoridad como superiores de cierto servicio administrativo, obran con entera independencia y bajo su responsabilidad personal.

Los ministros tienen atribuciones *comunes* y *especiales*. Son comunes las que se derivan de su carácter ministerial, y por lo mismo á todos alcanzan en igual grado: especiales las que emanan de su autoridad en los ramos de su dependencia.

Las atribuciones comunes comprenden las *instrucciones*, las *disposiciones* y los *actos de gestion*. El objeto de las *instrucciones* ministeriales es dirigir la ejecucion de las leyes y reglamentos administrativos, ilustrando á las autoridades, avivando su celo y acudiendo á todos los pormenores.

Las *disposiciones* ó *mandatos* son providencias de órden y utilidad pública, ó decisiones en asuntos privados en que la administracion obra requerida ó provocada por un particular que solicita una gracia ó reclama un derecho.

Actos de gestion son los relativos á la conservacion y aumento del patrimonio del estado, civiles por su naturaleza, porque la nacion aparece como una persona moral cuyos intereses administra y defiende el Gobierno.

Las atribuciones especiales son tan várias, como son diversos los ramos dependientes de cada ministerio.

Divídese toda la administracion de España en ocho departamentos ó ministerios á saber: *Estado*, *Gracia y Justicia*, *Guerra*, *Hacienda*, *Marina*, *Gobernacion*, *Fomento* y *Ultramar*. Tal es el órden de su antigüedad y de su precedencia. La presidencia del Consejo de ministros no está vinculada en ningun ministerio en particular, sino que es una dignidad inherente á la persona de más autoridad entre todos ellos, y por eso da su nombre al gabinete y lo encabeza.

Los ministros *sin cartera* satisfacen la necesidad política de dar entrada en el ministerio á un hombre de la primera importancia que delibera en el Consejo, inicia la política é imprime movimiento á la administracion, pero sin ocuparse en sus pormenores. Como no administra por sí mismo, posée las facultades comunes sin participar de las especiales.

Cada ministro es el superior jerárquico de todas las autoridades y todos los servicios públicos de su competencia. Así pues, nadie puede reformar sus actos sino él mismo ú otro que le suceda.

Por regla general el ministro que dicta una providencia tiene la facultad de revocarla; pero esta regla padece sus excepciones.

No proceden la revocacion ni la reforma por la vía gubernativa, cuando la decision ministerial ha causado estado, ó constituido un derecho á favor de tercera persona, ó prestado fundamento á un fallo judicial.

En el primer caso no, porque lo impide una providencia definitiva que cierra la puerta á todo ulterior recurso: tampoco en el segundo, porque los reglamentos no prevalecen contra las leyes que son la fuente del derecho ofendido ó atropellado por el ministro; y ménos todavía en el tercero, pues se opone el respeto debido á la santidad de la cosa juzgada.

Los subsecretarios de los ministerios son los segundos jefes de la secretaría. Sus funciones se refieren á la instruccion

y comunicacion, y obran en virtud de la autoridad delegada por el ministro.

Para obtener el cargo de subsecretario se requiere ser ó haber sido diputado á Cortes ó senador; lo cual les imprime cierto carácter político, cuando en realidad son y deben ser funcionarios del órden administrativo.

Los directores generales son tambien agentes auxiliares y órganos de instruccion y comunicacion como jefes de un centro importante ó ramo principal de la administracion pública.

Nadie puede ser nombrado director general sin ser ó haber sido diputado á Cortes ó senador en dos elecciones generales, ó contar diez años de servicio en la administracion civil, ó haber disfrutado un sueldo igual ó superior á 8.750 pesetas. *Ley de* 21 *de Julio de* 1876.

CAPÍTULO X.

DE LOS GOBERNADORES DE PROVINCIA, Y DE LOS SUBGOBERNADORES.

Segun hemos dicho en otro lugar, hay administracion *general* y *local,* porque las provincias y los pueblos deben considerarse como un todo y como una parte del todo llamado nacion. Tienen, pues, estas fracciones de territorio intereses propios y comunes, y necesitan autoridades que los administren, no sólo en cuanto representan la intervencion del Gobierno en los asuntos de utilidad pública, sino porque significan la participacion de los ciudadanos en la direccion y fomento de los intereses provinciales y municipales.

Llámase gobernador la autoridad que preside la administracion de cada provincia. Estos gobernadores son nombrados y separados por el rey á propuesta del Consejo de ministros y en virtud de un decreto refrendado por su presidente. Las leyes y los reglamentos no exigen condiciones de aptitud, procurando con estudiado silencio dejar al Gobierno en libertad completa para escoger las personas más dignas de su confianza.

La autoridad de los gobernadores es la superior en el territorio de su mando, pues así como el Gobierno administra

los negocios de interés comun desde la capital de la monarquía, así el gobernador comunica la accion del poder central desde la capital de la provincia.

El cargo de gobernador es incompatible con el ejercicio de todo mando militar, y con el desempeño de otro cualquiera provincial ó municipal.

Los gobernadores de provincia tienen el doble carácter de autoridades subordinadas á la administracion central y jefes de la administracion provincial.

1.° Como subordinados al Gobierno obran por delegacion del poder ejecutivo, ya sean *órganos de comunicacion*, ya *instrumentos de ejecucion*, ya *medios de instruccion* ó *tutores de los intereses de la provincia*.

I. *Órganos de comunicacion*, porque trasmiten los mandatos superiores, notifican las decisiones del Gobierno, dan curso á las peticiones de los pueblos y particulares, y en fin son medianeros entre los ministros y las autoridades administrativas y las personas privadas.

II. *Instrumentos de ejecucion*, porque cumplen y hacen cumplir las órdenes del Gobierno, explican las leyes, declaran las dudas, remueven obstáculos y procuran la accion administrativa, haciendo uso de su potestad de correccion y disciplina.

III. *Medios de instruccion*, porque solicitan las providencias que reclama el bien público, informan al Gobierno en los casos dudosos, exponen las necesidades de los administrados y proponen las reformas convenientes.

IV. *Tutores de los intereses provinciales*, porque no obstante que las Diputaciones tengan atribuciones propias en las materias de su exclusiva competencia, todavía corresponde á la autoridad superior el derecho de inspeccion; de dónde nacen ciertos actos de tutela administrativa que ejercen los gobernadores en nombre del Gobierno.

2.° En razon de superiores en el órden jerárquico de la administracion provincial, dirigen la accion administrativa, vigilan á las autoridades subalternas, nombran y separan á ciertos agentes inferiores, aprueban, censuran, suspenden, reforman ó anulan sus actos, dictan providencias, inspeccionan todos los ramos de la administracion, contratan las óbras y servicios públicos, provocan y sostienen las competencias,

llevan el nombre de la provincia y la representan en todos sus asuntos judiciales, etc.

Gozan los gobernadores de provincia de la potestad reglamentaria ó la facultad de dictar reglas que faciliten la ejecucion de las leyes, disposiciones generales y órdenes superiores en el territorio de su mando.

Auxilian los gobernadores á la justicia, instruyendo por sí mismos ó sus delegados la sumaria informacion de los delitos cuya averiguacion se debe á su celo, remitiendo las diligencias practicadas con las personas detenidas al tribunal competente dentro de 24 horas, porque en este punto acaba la intervencion de la autoridad administrativa y empieza la accion judicial.

Por último, pueden los gobernadores requerir el auxilio de la fuerza armada, como el medio extremo de mantener la observancia de las leyes y el respeto á la autoridad, pero sin apartarse la militar de las instrucciones que recibiere de la civil, miéntras la gravedad del peligro no obligue á declarar el estado de guerra.

El gobernador debe residir en la capital de la provincia; mas como puede suceder que se ausente de ella ó se incapacite para el desempeño de su cargo, la ley provée al servicio público, atribuyendo al Gobierno la facultad de designar la persona que haya de sustituirle en sus ausencias y enfermedades.

Los actos de los gobernadores son tan obligatorios dentro de la provincia, como los del Gobierno en toda la extension del territorio, y la desobediencia á sus órdenes puede ser reprimida por la misma autoridad que las dicta con multas y correcciones equivalentes. Síguese de aquí que deben tener cierta publicidad si son de comun observancia, ó ser notificados administrativamente á los interesados á quienes obligan, á cuyo fin dispone del *Boletin Oficial*.

Pueden los gobernadores por regla general modificar ó revocar sus actos administrativos y los de sus antecesores, porque miran al bien público y se fundan en circunstancias variables. Sin embargo, ocurren casos en que esta potestad de reformar ó anular los actos anteriores, se halla limitada, conviene á saber:

1.° Cuando el acto del gobernador de la provincia hubiere

sido confirmado por la autoridad superior, porque entónces tiene la misma fuerza obligatoria que si emanase del ministro de quien procede la confirmacion.

2.° Cuando el acto resuelve una cuestion preexistente que presta fundamento á una decision judicial, porque adquirió la estabilidad de la cosa juzgada.

3.° Cuando la providencia fuere declaratoria de un derecho, porque modificarla ó revocarla equivaldria á un despojo. El derecho adquirido excluye el poder discreccional de la administracion.

4.° Y por último, cuando se declaran competentes ó incompetentes en un negocio, porque esta resolucion tiene el carácter de definitiva.

Las mismas leyes y reglamentos determinan el superior á quien corresponde anular ó reformar las providencias del gobernador cuando obra, no en virtud de su autoridad propia y ordinaria, sino en uso de alguna delegacion especial. En general, los ministros de Gobernacion, Hacienda y Fomento, cada uno en los ramos dependientes de sus respectivos ministerios, suspenden, modifican ó revocan los actos de los gobernadores, sus delegados.

Los gobernadores de provincia son responsables administrativa ó judicialmente, segun la naturaleza del acto ú omision que provoca la responsabilidad. Pertenece al Gobierno en uso de su potestad disciplinar exigirles la administrativa, cuyo grado máximo es la destitucion. La Audiencia del territorio en primera instancia, y el Tribunal Supremo en último grado, son los competentes para juzgar y sentenciar á los gobernadores por las faltas ó delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones.

Hay subgobernadores que la ley juzgó necesarios en Menorca y la Gran Canaria por la dificultad de comunicarse estas islas con la capital de la provincia. El Gobierno está autorizado para nombrarlos en donde quiera que lo estime conveniente, prévio informe de las Diputaciones provinciales, y en los pueblos cuyos Ayuntamientos asociados á los mayores contribuyentes lo soliciten; pero debe dar cuenta á las Cortes de la creacion de los subgobiernos en el plazo de ocho dias, ó en los ocho primeros de cada legislatura, si á la sazon las Cortes no estuviesen abiertas.

Los subgobernadores son autoridades constituidas para representar al Gobierno y mantener el órden público en una ciudad ó comarca que reclama la presencia de un delegado del poder central de menor categoría que el gobernador de la provincia; y por eso no participan de las facultades propias de los alcaldes y Ayuntamientos como administradores de los pueblos.

Para ser gobernador de provincia se requiere tener treinta años y ser ó haber sido senador ó diputado á Córtes, jefe de Administracion, secretario de gobierno de primera clase, ó haber desempeñado un destino de igual categoría durante dos años, ó bien haber servido al estado durante ocho años por lo ménos, ó dos veces elegido diputado provincial ó concejal en capital de provincia ó poblacion de más de 30.000 habitantes, ó consejero provincial por espacio de cuatro años. *Real decreto de* 31 *de Agosto de* 1835, y *leyes de* 20 *de Agosto de* 1870 y 21 *de Julio* y 16 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO XI.

DE LOS ALCALDES, TENIENTES DE ALCALDE Y ALCALDES DE BARRIO.

Los pueblos, aun más que las provincias, tienen una vida propia y otra vida comun á la nacion como parte integrante de ella ó unidad elemental del estado. A esta necesidad de gobierno fundada en la naturaleza, júntase la fuerza de la tradicion ó la costumbre antigua de regirse con cierto grado de independencia del poder central, que si hoy no debe mantenerse del todo, porque no sería compatible con la existencia colectiva derivada del principio y sostenida por el sentimiento de la nacionalidad, debe á lo ménos respetarse en cuanto lo permita la concordia de los intereses generales y municipales.

De aquí resulta la necesidad de autoridades encargadas de la accion y deliberacion administrativas en los pueblos, es decir, la institucion de los alcaldes y Ayuntamientos.

Son los alcaldes las primeras autoridades de este órden por su antigüedad y su importancia. Distínguese en ellos dos caractéres, segun los cuales ejercen diversas atribuciones como

delegados del Gobierno, y como *administradores de los pueblos.*

1.° En cuanto *delegados del Gobierno* están los alcaldes bajo la *inmediata autoridad* de los gobernadores de provincia ó sus delegados, pues por su carácter de agentes de la administracion central, la ley los subordina á sus próximos superiores. Son puros mandatarios de la administracion central, por cuya razon, no sólo corresponde á ésta el derecho de inspeccion y vigilancia, pero tambien la iniciativa en los actos de los alcaldes por medio de órdenes é instrucciones á cuyo fiel cumplimiento están obligados.

Las facultades son várias, porque proceden como *órganos de comunicacion*, *agentes de ejecucion* y *medios de instruccion* en los asuntos de su competencia.

Como *órganos de comunicacion:*

I. Publican las leyes, reglamentos y órdenes superiores, así como los acuerdos del Ayuntamiento que hacen saber por medio de los bandos de buen gobierno.

II. Transmiten las peticiones, reclamaciones y quejas de los administrados á sus superiores.

Como *agentes de su ejecucion:*

I. Desempeñan todos los deberes especiales que las leyes y los reglamentos les encomiendan en punto á reemplazos, beneficencia, montes, instruccion pública, estadística y demás ramos de la administracion.

II. Mandan ó adoptan por sí propios, en donde no hubiere delegado del Gobierno, todas las medidas protectoras de la seguridad personal y de la tranquilidad pública, y dictan los reglamentos conducentes al ejercicio de sus atribuciones.

III. Auxilian á los recaudadores de contribuciones y suministran á las tropas nacionales bagajes y alojamientos.

IV. Reprimen, aplicando gubernativamente las correcciones pecuniarias señaladas en las leyes y reglamentos de policía.

V. Requieren la fuerza armada, cuando es necesario para mantener el órden público.

Como *medios de instruccion* ilustran á las autoridades superiores con sus noticias é informes, exponen las necesidades de los pueblos é indican los remedios convenientes.

En el ejercicio de estas funciones que la nueva ley llama con suma impropiedad gobierno político del distrito munici-

pal, los alcaldes son independientes del Ayuntamiento respectivo.

2.° En cuanto *administradores de los pueblos* poséen los alcaldes autoridad propia emanada de la ley, y la ejercen *bajo la vigilancia* de la administracion superior.

En efecto, los alcaldes concurren activamente á la administracion municipal, y tanto que los Ayuntamientos, sin ellos, á pesar de su vigorosa iniciativa, nada pueden poner por obra.

Los alcaldes convocan el Ayuntamiento, lo presiden, tienen voz en las sesiones y voto en los acuerdos de la corporacion, los publican y ejecutan, para lo cual dictan los bandos y las órdenes convenientes, ó suspenden su ejecucion, si procede conforme á las leyes, ejercen autoridad sobre todos los dependientes de los ramos de vigilancia y policía urbana y rural, corrigen las infracciones de las ordenanzas y reglamentos municipales, y en fin son la cabeza y el brazo del municipio.

De cualquier modo que consideremos á los alcaldes, siempre son verdaderos mandatarios, ya del Gobierno, ya del Ayuntamiento: en el primer caso en virtud de una delegacion del poder ejecutivo, y en el segundo en virtud de un derecho propio ó por ministerio de la ley.

La obediencia es un deber de los alcaldes como subordinados al Gobierno y á sus representantes en las provincias. Cuando un alcalde se muestra rehácio en cumplir las órdenes que se le comunican, el gobernador procede oficialmente á la ejecucion de lo mandado por sí, ó por medio del juez municipal del pueblo ó cualquiera de sus suplentes, en quienes delega su autoridad para el caso y por el tiempo rigorosamente necesario.

Tienen los alcaldes potestad reglamentaria, por cuanto pueden dictar órdenes é instrucciones relativas á la ejecucion de las leyes, disposiciones de general observancia y órdenes superiores; pero conviene distinguir esta potestad reglamentaria de la que corresponde á los Ayuntamientos.

Los alcaldes como delegados del Gobierno, reglamentan los servicios públicos de su competencia, sin menoscabo de las facultades que la ley concede á los Ayuntamientos de proveer lo necesario acerca de aquellos asuntos que son objeto de sus

acuerdos ó deliberaciones. Esta potestad reglamentaria de los alcaldes nada tiene de comun con la de los Ayuntamientos, de la cual tambien participan en cuanto son individuos de la corporacion, y concurren á todos los actos de la administracion municipal con su voz y con su voto.

En resolucion, la potestad reglamentaria de los alcaldes delegados del Gobierno se refiere á los negocios propios de la administracion general, en cuyo caso proceden en virtud de la obediencia debida á la autoridad superior; mas la de los Ayuntamientos versa sobre intereses locales, se deriva de la ley, y se comunica á los alcaldes ejecutores natos de los acuerdos de la corporacion á que pertenecen.

Los actos de los alcaldes pueden ser suspendidos, anulados ó reformados por el gobernador de la provincia, siempre que emanen de su autoridad como representantes del Gobierno; pero no así los relativos á la administracion municipal, porque en tales casos el alcalde se limita á ejecutar un acuerdo del Ayuntamiento que podrá suspender el gobernador con arreglo á las leyes, y no reformar ó anular por falta de competencia.

Son responsables los alcaldes por las faltas ó delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Dijimos en otra parte que la responsabilidad de los funcionarios públicos es administrativa ó judicial, aquélla proveniente de faltas cometidas en el servicio, y ésta de excesos y abusos graves que constituyen verdaderos delitos.

Exige á los acaldes la responsabilidad administrativa la autoridad superior, ora los actos que dieren orígen á ella emanen de su carácter de representantes del Gobierno, ó del de mandatarios del pueblo, con la diferencia que en el primer caso será siempre individual, y en el segundo individual ó colectiva, segun que la culpa sea sólo del alcalde ó de todo el Ayuntamiento. Los medios de hacer efectiva esta responsabilidad consisten en la amonestacion, el apercibimiento, la multa y en fin la suspension.

A los tribunales de la jurisdiccion ordinaria corresponde juzgar y sentenciar á los alcaldes por los delitos en que incurran ejerciendo sus funciones.

Los tenientes de alcalde están subordinados á los alcaldes, los sustituyen y son sus auxiliares; por lo cual pueden éstos

señalarles los ramos de la administracion municipal de que deben cuidar en todo ó en parte.

Los alcaldes de barrio son autoridades de órden inferior que auxilian á los alcaldes y tenientes, y dispensan inmediata proteccion al ciudadano en los puntos más lejanos de la cabeza del distrito municipal. Sus atribuciones de mera policía se ajustan á las leyes, reglamentos ó instrucciones particulares. Corresponde á los alcaldes nombrarlos y separarlos libremente, con la sola condicion de escogerlos entre los electores que tengan residencia fija en su demarcacion.

Cada vez que ocurren elecciones municipales y se renuevan los Ayuntamientos, los concejales nombran entre sí el alcalde y los tenientes que segun el censo de poblacion corresponden al municipio.

Esta es la regla general, si bien padece sus excepciones. En efecto, segun la última reforma de las leyes orgánicas de administracion provincial y municipal *puede* el Rey:

I. Nombrar libremente el alcalde de Madrid.

II. Nombrar asimismo los tenientes de alcalde de Madrid, tomándolos de la clase de los concejales.

III. Y por último nombrar entre los concejales los alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual ó mayor vecindario que las cabezas de partido, siempre que su poblacion no baje de 6.000 habitantes.

Salvas estas excepciones aconsejadas por el deseo de robustecer el poder central ante el peligro de encomendar la defensa del órden público á unas autoridades que tal vez no merecen la confianza del Gobierno, ni están ligadas con el vínculo de una estrecha responsabilidad, son los alcaldes, en cuanto ejercen un cargo electivo, de orígen y carácter popular.

Toda eleccion confiere un mandato; y así es el alcalde mandatario del pueblo en cuanto participa de la administracion de sus intereses peculiares. De consiguiente el alcalde, constituido en autoridad por el sufragio público, no puede dejar de serlo miéntras no expire su mandato, ó no lo renuncie, siéndole la renuncia admitida, ó en fin no merezca perderlo por justa causa.

De aquí que los alcaldes de orígen popular no sean amovi-

bles al arbitrio del Gobierno, porque la delegacion de su autoridad en ellos no es voluntaria, sino necesaria; y de aquí tambien que las leyes anteriores, otorgando al Gobierno la facultad de suspenderlos, le negasen la de destituirlos. La suspension obligaba á remitir el tanto de culpa al tribunal competente que abria el proceso y lo cerraba con una sentencia que, si era condenatoria, llevaba consigo la destitucion.

Hoy no es así. El espíritu de mayor centralizacion del poder que presidió á la reforma tocante al nombramiento de los alcaldes, se comunicó á su suspension y separacion. Los gobernadores pueden suspender á los alcaldes y tenientes por causa grave, dando cuenta al Gobierno en el término de ocho dias. El ministro de la Gobernacion, en el de sesenta, alza la suspension, ó instruye con audiencia del interesado, el expediente de separacion que resuelve en definitiva el Consejo de ministros.

La novedad no es muy conforme á los principios de la ciencia política y á las buenas doctrinas de la administracion. Enhorabuena tenga el Gobierno la facultad de suspender ó destituir á los alcaldes que nombra; pero en cuanto á los electivos, parece que la ley no respeta lo bastante el derecho de sufragio, ni el mandato popular, ni el criterio imparcial de la justicia, ni siquiera opone al torrente de un poder siempre sospechoso de propender á lo arbitrario, el dique de la prévia consulta del Consejo de Estado. *Leyes de* 20 *de Agosto de* 1870 y 16 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO XII.

DE LOS CONSEJOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL, Y PRINCIPALMENTE DEL CONSEJO DE ESTADO.

Para conciliar la brevedad de la accion administrativa con el acierto en sus providencias, se adoptó el temperamento de poner cuerpos consultivos al lado de las autoridades encargadas de la ejecucion de las leyes, imaginando con este arbitrio ilustrarlas en los negocios árduos y facultativos, y en ciertos asuntos de interés local.

La ley coloca estos cuerpos en todos los grados de la jerarquía administrativa, porque en todos ellos la accion necesita

del consejo, y señala cuándo deben las autoridades oir su dictámen como requisito prévio para adoptar cualquiera resolucion, y cuándo es potestativo consultarlos ó no consultarlos á juicio de dichas autoridades.

Es regla constante que el dictámen de los consejos administrativos no sea obligatorio, porque sus facultades son de mera consulta, y porque de otra suerte se quebrantaria la unidad y se haria imposible la responsabilidad de la administracion. Mas como quiera, son los consejos ruedas auxiliares de la máquina administrativa que pueden acelerar ó retardar su movimiento, segun que favorezcan ó contraríen la marcha del Gobierno. De aquí se sigue que los consejeros deben ser amovibles, para impedir que el espíritu de corporacion, y tal vez pasiones ménos disculpables, sean la rémora perpétua de la accion administrativa.

Entre todos los cuerpos consultivos que rodean el poder central, ninguno alcanza la autoridad ni tiene la importancia que el Consejo de Estado. Es el cuerpo supremo consultivo del Gobierno establecido para la mejor administracion del reino.

No es el Consejo de Estado una institucion política, sino puramente administrativa, y todavía dentro de la administracion no pasa su autoridad de los límites angostos de una consulta; por lo cual repugna á su índole ejercer acto alguno de administracion, pues administrar es hacer uso de un poder legalmente responsable, y el Consejo de Estado no administra, ni queda sujeto á verdadera responsabilidad.

El Consejo de Estado se compone de los ministros, de un presidente y treinta y dos consejeros, un fiscal de lo Contencioso, un secretario general y cierto número de oficiales de secretaría.

Los ministros son consejeros natos, y representan la necesaria intervencion del Gobierno en las deliberaciones de este cuerpo. Ellos presiden las sesiones cuando lo tienen por conveniente, y asistiendo más de uno, preside aquél á quien corresponde por el órden de precedencia de los ministerios.

El Rey nombra los consejeros á propuesta del Consejo de ministros en decretos especiales refrendados por su presidente. El nombramiento no es libre con libertad omnímoda, porque la ley limita este derecho señalando ciertas catego-

rías. Sin embargo, cuatro plazas pueden proveerse en personas no comprendidas en tales categorías, si se han distinguido por su capacidad y servicios. En la separacion de los consejeros se observan las mismas formalidades.

Los consejeros son amovibles y deben serlo, porque el Consejo de Estado carece de autoridad propia, cuyo ejercicio reclama la independencia que la ley garantiza al poder judicial. Si el Gobierno tuviese á su lado un Consejo inflexible, podria suceder que hallase obstáculos insuperables en su camino, y careciese de medios legales para removerlos. El cargo de consejero es incompatible con cualquier otro efectivo, y con todo empleo en sociedades industriales ó mercantiles.

El fiscal representa y defiende de palabra y por escrito á la administracion y á las corporaciones que están bajo la inspeccion y tutela del Gobierno, cuando son parte en los negocios contenciosos.

El secretario general dirige los trabajos de la secretaría, y los oficiales preparan los expedientes hasta ponerlos en estado de resolucion definitiva.

El Consejo de Estado se divide en siete Secciones para el despacho de los asuntos de su competencia, á saber, Estado y Gracia y Justicia, Guerra y Marina, Hacienda, Gobernacion, Fomento, Ultramar y de lo Contencioso. El Gobierno consulta unas veces al Consejo en pleno, y otras á una, dos ó más Secciones reunidas.

La ley exige en ciertos casos que el Gobierno consulte al Consejo de Estado, y es potestativo consultarle ó no en los restantes. Cuando la ley ordena que sea consultado, la providencia dictada sin este requisito prévio, podrá ser justa en el fondo, pero será viciosa en la forma.

Debe el Consejo de Estado ser consultado:

1.° En materias administrativas.

2.° En materias cuasi-contenciosas.

I. Son materias administrativas sobre las que debe ser oido en pleno:

I. Todas las reglamentarias, y así es necesario oir su dictámen acerca de las instrucciones generales de cualquier ramo de la administracion pública, ó sobre los reglamentos generales para la ejecucion de las leyes.

II. Ciertas de administracion exterior, como los tratados

de comercio y navegacion que una vez ajustados con una potencia extranjera, no pueden enmendarse sin el consentimiento de ambas partes contratantes.

III. Otras de administracion interior graves por su naturaleza, como suplementos de crédito, créditos extraordinarios y transferencias de créditos cuando no se hallan reunidas las Cortes, indultos generales, ordenanzas municipales de policía urbana y rural en caso de discordia que debe dirimir el Gobierno, innovacion en las leyes, ordenanzas y reglamentos generales para las provincias de Ultramar, etc.

2.° Son materias cuasi-contenciosas aquellos asuntos que sin ser verdaderamente litigiosos, todavía siguen trámites particulares parecidos á los señalados para la instruccion de éstos, á cuya clase pertenecen:

I. El pase y retencion de las bulas, breves y rescriptos pontificios y las preces para obtenerlos, porque pueden contener en el fondo una cuestion de competencia entre la potestad espiritual y temporal.

II. Los asuntos del Real Patronato y recursos de proteccion y fuerza, á excepcion de los que son propios de los tribunales, porque hay derechos controvertibles y reclamacion de parte.

III. La decision acerca de la validez de las presas marítimas, porque es una cuestion internacional complicada con derechos privados dignos de respeto.

IV. Las competencias positivas y negativas de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas, porque el Rey es el superior comun, el árbitro supremo y el regulador de los poderes públicos.

V. Los recursos de abuso de poder ó de incompetencia que eleven al Gobierno las autoridades del órden judicial contra las resoluciones administrativas, porque de otro modo estaria mal defendida la independencia de los tribunales.

Debe ser oido el Consejo de Estado en Secciones:

I. Sobre indultos particulares.

II. Sobre la naturalizacion de extranjeros.

Otros asuntos hay en que el Consejo de Estado debe ser consultado en virtud de leyes ó reglamentos especiales.

Puede el Consejo de Estado ser consultado:

1.° En materias legislativas ó sobre proyectos de ley que hubieren de presentarse á las Cortes.

2.° En algunas de administracion exterior, ó sobre los tratados con las potencias extranjeras y concordatos con la Santa Sede.

3.° En otras de administracion interior ó sobre cualquier punto grave que ocurra en el gobierno y administracion del reino.

Siendo el Consejo de Estado el supremo cuerpo consultivo de la administracion, despues de ser oido, no se puede remitir el negocio que promueve la consulta á ninguna corporacion ni oficina, porque de otra suerte padeceria menoscabo su autoridad.

Entiende además el Consejo de Estado en los negocios contenciosos de la administracion, como tribunal superior revestido con jurisdiccion particular para resolver las cuestiones de esta naturaleza; mas prescindimos por ahora del tribunal y nos limitamos á dar noticia del alto cuerpo consultivo de la administracion. *Ley de* 17 *de Agosto de* 1870, *decreto de* 1.° *de Junio de* 1874, *reales decretos de* 20, 24 y 26 *de Enero* y 29 *de Diciembre de* 1875 y *ley de* 30 *de Diciembre de* 1876.

Los Consejos especiales de la administracion central responden á la necesidad de ilustrar al Gobierno en los negocios facultativos y otros particulares que requieren ciencia y experiencia. Llámense Consejos estos cuerpos ó Juntas, siempre significan lo mismo. El nombre propio y técnico sería el primero, porque en efecto, es su oficio aconsejar y no gobernar. Sustituir una á otra denominacion, y aun variar en algo la organizacion ó las atribuciones, miéntras quede á salvo lo esencial, no es una importante reforma.

Residen cerca del Gobierno y están agregadas al Ministerio de Hacienda, la Junta consultiva de Aranceles y la de Moneda. Al de la Gobernacion pertenece el Consejo superior de Sanidad, y corresponden al de Fomento, la Junta consultiva de Caminos, Canales y Puertos, las facultativas de Montes, Minería y de Bibliotecas, Archivos y Museos, la consultiva de Estadística y del Instituto Geográfico, y los Consejos de Instruccion pública y de Agricultura, Industria y Comercio. Tienen de comun que á veces *deben ser oidos*, y otras *pueden serlo* á juicio del Gobierno, y que sus dictámenes jamás son

obligatorios. No participan del poder administrativo; pero le auxilian con sus luces y su práctica en los negocios de su competencia.

CAPÍTULO XIII.

DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

Hay en las provincias intereses que les son propios y exclusivos, en cuanto forman un cuerpo dentro del estado, é intereses comunes á todas las que existen en España, como partes de un todo ó fracciones del territorio nacional. Para el efecto de proveer á la administracion de cada provincia instituye la ley Diputaciones provinciales compuestas de mandatarios elegidos por el sufragio público, y cuyas facultades ordinarias son el acuerdo, la deliberacion y el consejo.

Son las Diputaciones autoridades administrativas y populares. Administrativas, porque segun la ley les corresponden la gestion, el gobierno y la direccion de los intereses peculiares de las provincias, de modo que su esfera de accion no es tan dilatada que abrace los generales, ni tan reducida que descienda á los municipales. Populares porque se componen de cierto número de ciudadanos á quienes el voto público confiere un mandato.

Organizacion.—Este número es proporcionado al de habitantes de la provincia. Cada partido judicial elige tres diputados, que nunca pueden ser ménos de 20, ni más de 30 en su totalidad. Por eso en los partidos de mayor poblacion se aumenta el número de los que deben elegir, y se disminuye en los de menor, hasta completar la Diputacion, ó reducirla al límite necesario.

Las Diputaciones muy crecidas más bien parecen parlamentos provinciales que corporaciones administrativas, y no dejan de ofrecer ciertos inconvenientes para la autoridad del Gobierno y la unidad nacional.

Como toda deliberacion entre muchos suele ser embarazosa y dificultoso llegar á un acuerdo, y como por otra parte no puede exigirse de una Diputacion que esté en contínuo ejercicio, la necesidad de acudir al despacho diario de los negocios obligó á sacar del seno de la misma una Comision de

cinco vocales nombrados por el Rey, á propuesta en terna de la Diputacion, de los cuales dos á lo ménos deben ser letrados. Asimismo pertenece al Rey suspenderlos y separarlos; pero esta resolucion ha de ser motivada.

El cargo de diputado provincial es gratuito y dura cuatro años, renovándose la Diputacion cada dos por mitad. La Comision provincial tambien se renueva por mitad de año en año, pues dura un bienio el de vocal. No gozan éstos sueldo; pero disfrutan de una indemnizacion que la Diputacion regula y no puede exceder de cierto límite.

El gobernador es presidente nato de la Diputacion y de la Comision provincial. Las preside con voto cuando asiste á sus sesiones, ejecuta sus acuerdos ó los suspende, si procede segun las leyes.

El secretario de la Diputacion lo es asimismo de la Comision provincial.

Sesiones.—Las Diputaciones provinciales celebran sesiones ordinarias y extraordinarias segun los casos. Ellas mismas fijan en la primera de cada período semestral el número de las que han de celebrar.

Puede la Diputacion prorogarlas, siendo necesario, con aquiescencia del gobernador, y éste suspenderlas por razones de órden público, dando cuenta al Gobierno.

Tambien celebran sesiones extraordinarias para tratar asuntos determinados, en virtud de especial convocatoria expedida á juicio del Gobierno ó del gobernador. Mediando razones de órden público, puede el gobernador suspender la convocatoria, dando cuenta al Gobierno.

Por regla general las sesiones de las Diputaciones provinciales son públicas, y siempre deben serlo las relativas á las actas, á los presupuestos, las cuentas y sus incidentes. En los demás casos, si la naturaleza del asunto lo exige y la Diputacion lo acuerda á peticion del presidente, del gobernador ó de cinco vocales, la sesion podrá celebrarse á puerta cerrada.

Para deliberar se requiere la presencia de la mayoría absoluta del número total de diputados: para acordar basta el voto de la mayoría de los concurrentes.

El gobernador en nombre del Gobierno, abre la primera sesion de cada período semestral.

Como la Comision provincial está siempre en actividad, celebra sesion todas las veces que lo reclama el despacho de los negocios de su competencia.

Para deliberar se necesita la presencia de tres vocales, y con este número de votos conformes se toman los acuerdos.

Las sesiones son públicas, cuando se trata de incidencias de quintas, de reclamaciones y protestas relativas á eleccion, de concejales, incapacidad ó excusas de los elegidos, y cuando hayan de resolverse interinamente los negocios encomendados á la Diputacion. Las que versen sobre preparacion de expedientes ó asuntos de mera tramitacion, ó las enlazadas con la cuestion de órden público ó el régimen interior de la corporacion, ó en fin aquéllas cuya publicidad pudiera afectar al decoro de la misma ó de alguno de sus individuos, se deben celebrar á puerta cerrada, prévio acuerdo de la mayoría de los vocales presentes.

Atribuciones.—Son de la exclusiva competencia de las Diputaciones provinciales (dice la ley), la gestion, el gobierno y la direccion de los intereses peculiares de las provincias en cuanto no se hallen reservados á los Ayuntamientos, y en particular les pertenecen:

I. El establecimiento y conservacion de los servicios de utilidad provincial, el fomento de los intereses peculiares de la provincia, como caminos, canales de navegacion y de riego y toda clase de obras públicas, las instituciones de beneficencia é instruccion, las exposiciones, los concursos, etc.

La administracion de los fondos provinciales, ya sea para el aprovechamiento, disfrute y conservacion de cualesquiera bienes, derechos y acciones que pertenezcan á la provincia ó á los establecimientos á ella incorporados, ya para la determinacion, repartimiento, inversion y cuenta de los recursos necesarios al buen desempeño de los servicios que constituyen la administracion provincial.

Además de estas facultades que gozan las Diputaciones por derecho propio y ejercen en virtud de su libre iniciativa, les pertenecen otras várias á título de delegacion especial, y conformándose á las leyes, y á las órdenes superiores para su ejecucion.

Las Diputaciones, en el ejercicio de sus facultades, deben someterse á las leyes especiales y reglamentos de los diver-

sos ramos de la administracion pública; de suerte que su exclusiva competencia se entiende sin perjuicio de la alta inspeccion que al Gobierno corresponde en todos los servicios de utilidad comun.

Los acuerdos de las Diputaciones provinciales son ejecutivos. Sin embargo, puede el gobernador suspenderlos de oficio ó á instancia de parte por razon de incompetencia, ó por causa de delito, ó cuando vulneran los derechos civiles de tercera persona.

1.° Por incompetencia, es decir, cuando fueren relativos á materias extrañas á la autoridad de la Diputacion, pues no debe el delegado del Gobierno consentir que turbe el órden legal y promueva conflictos usurpando ajenas atribuciones.

2.° Por delincuencia, esto es, si el acuerdo constituye un acto ilícito y punible con arreglo al Código penal.

3.° Por lesion de los derechos civiles de un tercero, siempre que el interesado lo solicite, reclamando al mismo tiempo contra el acuerdo.

En todo caso la providencia de suspensiou habrá de ser motivada ó dictada con expresion concreta y precisa de las disposiciones legales en que se funde.

No puede el gobernador decretar la suspension de los acuerdos de la Diputacion, aunque en el fondo ó en la forma sean contrarios á las leyes, si versan sobre asuntos de su competencia. Es verdad que contra estos acuerdos hay lugar al recurso de alzada ante el Gobierno que la ley concede al verdadero ó presunto agraviado, y todavía los que se creyeren perjudicados en sus derechos civiles podrán ampararse del juez ó tribunal competente; mas no se ajusta á la buena doctrina, ni se compadece con la Constitucion que atribuye al Rey la potestad de hacer ejecutar las leyes, la impotencia de un gobernador para mantener su imperio.

Recursos contra los acuerdos de las Diputaciones provinciales.—Hemos dicho cuándo y cómo procede la suspension de estos acuerdos. Tambien hemos indicado que los particulares á quienes perjudiquen en sus derechos civiles, pueden acudir al juez ó tribunal competente.

En efecto, el interesado interpone su demanda dentro del plazo de treinta dias contados desde la fecha de la notificacion del acuerdo, ó desde la en que le fuere comunicada la

suspension, ante el juez ó tribunal llamado por las leyes á conocer del asunto. El juez ó tribunal puede suspender el acuerdo por primera providencia á peticion del apelante, cuando proceda y convenga para evitar algun perjuicio grave é irreparable. La cuestion termina con el fallo judicial.

Los plazos referidos y los demás relativos á la suspension de los acuerdos se reducen á la cuarta parte en aquellos negocios que el gobernador califica de urgentes.

Responsabilidad.—Las Diputaciones provinciales están bajo la autoridad superior del Gobierno en unos casos, y en otros bajo su mera inspeccion y vigilancia.

Bajo la autoridad, siempre que proceden por delegacion, ó ejercen actos que no son de su exclusiva competencia. Bajo la vigilancia, cuando usan sus atribuciones propias segun la ley, y entónces obran con absoluta libertad, sin perjuicio de la inspeccion del Gobierno para impedir el menor atentado contra la Constitucion y las leyes. Allí la accion del Gobierno es directa y positiva: aquí indirecta y negativa. Allí la iniciativa parte del Gobierno á quien corresponde dar las órdenes é instrucciones oportunas: aquí la iniciativa pertenece á la Diputacion que usa de su derecho sin más límite que un veto del gobernador en caso de incompetencia ó delito, y en el de lesion de los derechos civiles, el fallo de un tribunal.

La libertad de accion, el respeto á la ley, la obediencia debida y los graves intereses puestos al cuidado de las Diputaciones, junto con su participacion en el poder ejecutivo, todo ello implica cierto grado de responsabilidad.

Así, pues, son responsables:

1.° Por infraccion manifiesta de la ley en sus actos ó acuerdos, sea atribuyéndose facultades que no les competen, ó sea abusando de las que les competen.

2.° Por desobediencia al Gobierno en los asuntos en que proceden por delegacion y bajo su dependencia.

3.° Por desacato á la autoridad.

4.° Por negligencia ú omision de que resulte perjuicio en los intereses ó servicios que les están encomendados.

La responsabilidad puede ser administrativa ó judicial, segun la naturaleza del acto ó de la omision.

La primera consiste en apercibimiento, multa ó suspen-

sion. El Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Estado y con audiencia de la Diputacion, fija el tanto de la correccion pecuniaria dentro del límite señalado en la ley. Contra la imposicion de las multas pueden reclamar los interesados ante el Gobierno, quien resuelve en definitiva, prévia consulta del mismo Consejo.

Si los multados no se aquietaren con la providencia dictada por la via gubernativa, harán uso de la contenciosa, entablando el recurso conveniente ante el Consejo de Estado.

La suspension de las Diputaciones provinciales procede cuando cometen alguna extralimitacion grave con carácter político, ó incurren en desobediencia grave, si apercibidos y multados los diputados insisten en ella.

La extralimitacion debe ir acompañada de alguna de las circunstancias siguientes:

1.ª Haber dado publicidad al acto.

2.ª Excitar á otras Diputaciones á seguir su ejemplo.

3.ª Producir alteracion en el órden público.

Pertenece al gobernador suspender de sus cargos á los diputados provinciales en los casos de extralimitacion y desobediencia graves, insistiendo en ella despues de apercibidos y multados.

La suspension gubernativa no puede exceder de 50 dias, pasados los cuales, sin haber remitido el tanto de culpa al tribunal competente, vuelven los suspensos al ejercicio de sus cargos. Si el Gobierno estima que no procede la suspension, revoca el acuerdo del gobernador; y si la considera procedente, dicta la resolucion definitiva, oido el Consejo de Estado, ó sin oirla en los casos de urgencia, en los que dispensa la ley este trámite.

Como los diputados provinciales reciben su mandato de los electores, carece el Gobierno de la facultad de destituirlos y disolver las Diputaciones, porque son actos equivalentes á la revocacion de los poderes derivados del sufragio.

Sin embargo, pueden las Diputaciones ser disueltas y destituidos sus vocales por sentencia ejecutoriada del tribunal competente, si ha lugar á exigirles la responsabilidad civil ó criminal.

Miéntras se sigue la causa, quedan los procesados suspensos de sus cargos; y si la sentencia fuere condenatoria, no

podrán ser reelegidos hasta pasados seis años por lo ménos, y más si la pena de inhabilitacion se extendiere á mayor plazo.

El tribunal competente para conocer en primera instancia de los delitos que cometan los diputados provinciales en el ejercicio de sus funciones, es la Audiencia del territorio, y el Tribunal Supremo en último grado.

Comisiones provinciales.—Aunque segun los buenos principios de la ciencia del gobierno deliberar es propio de corporaciones más ó ménos numerosas, y ejecutar propio de autoridades unipersonales; y aunque la necesaria analogía entre las instituciones políticas y las administrativas pide que la unidad de accion representada en el Rey trascienda á todos los grados del poder ejecutivo, hay dentro de las Diputaciones provinciales una junta ó Comision permanente á quien corresponde velar sobre el fiel cumplimiento de los acuerdos de aquéllas, y preparar los asuntos que deben tratar en sus sesiones ordinarias ó extraordinarias.

Así pues, la Comision provincial dicta las providencias oportunas, provée lo que conviene en caso de omision, negligencia ú oposicion de los encargados de ejecutar dichos acuerdos, é informa de todo á la Diputacion.

Compete privativamente á la Comision provincial la resolucion de todas las incidencias de quintas, la decision de las reclamaciones y protestas á que dieren lugar las elecciones municipales, la declaracion de las incapacidades y la admision de las excusas de los elegidos.

Tambien resuelve interinamente los asuntos que pertenecen á la Diputacion cuando fueren urgentes, y no tan graves que obliguen á convocarla por extraordinario, sin perjuicio de que ésta, una vez reunida, modifique ó revoque los acuerdos que por su naturaleza no causen estado, quedando los individuos de la Comision responsables de las resultas.

Por último, dirige los litigios pendientes á nombre de la provincia, y entabla las demandas de menor cuantía, pues si fueren de mayor cuantía, se requiere el acuerdo de la Diputacion. Sin embargo, sólo el gobernador lleva el nombre y representacion de la provincia en todos sus asuntos judiciales.

Resumiendo:

I. Las Comisiones provinciales, como cuerpos consultivos, dan su dictámen cuando las leyes y los reglamentos lo determinan, y siempre que el gobernador por sí ó de órden del Gobierno lo estima conveniente.

II. Ejercen facultades activas que las leyes les encomiendan, como una comision permanente de la Diputacion provincial.

III. Entienden con el carácter de tribunal en los negocios contenciosos de la administracion; pero de su jurisdiccion particular se tratará en otra parte.

Asimismo, en el capítulo de las elecciones en general, se tratará de los electores, elegibles, exámen de las actas, incapacidad y excusas de los elegidos, etc. *Leyes de* 20 *de Agosto de* 1870 y 16 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO XIV.

DE LOS AYUNTAMIENTOS.

La institucion de los Ayuntamientos es antiquísima en España, y su orígen romano. Fueron anteriores á la monarquía, y se introdujeron más en fuerza de la costumbre que de ley alguna, tomando á las curias romanas por modelo, y asentando en los restos de la legislacion de aquel pueblo el régimen municipal. Descansan en el principio racional que el pueblo es la unidad administrativa por excelencia, la forma más sencilla, la primitiva de la asociacion, y los sustenta la tradicion no interrumpida de tantos siglos.

En efecto, los pueblos tienen una vida propia anterior á la organizacion del gobierno central: son agregaciones espontáneas, no unidades artificiales: son efecto de la naturaleza, no producto de la ley. Al Gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del bien comun; y á los Ayuntamientos pertenece la gestion de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal.

En otro tiempo fueron una institucion política, hasta el punto que las Cortes se componian de procuradores de las ciudades y villas que representaban á sus concejos: hoy tienen un carácter esencialmente administrativo, porque la observancia de la Constitucion mantiene la concordia de los

poderes del estado. Lo politico es lo general, y lo general pertenece al Gobierno.

Dos son los principios fundamentales del derecho municicipal moderno, á saber: la facultad otorgada por la ley á los pueblos para elegir mandatarios que administren sus intereses propios, y el ejercicio ordenado y regular de la autoridad que el mandato confiere á los elegidos.

El espíritu dominante en la Constitucion debe transmitirse á la administracion local. En el Ayuntamiento se refleja la imágen del estado. Los dos opuestos principios de autoridad y libertad, de los cuales se deriva toda organizacion política, combinados de modo que se mantengan en justo equilibrio, son los elementos necesarios de la vida municipal.

La libertad política favorece el desarrollo de la accion independiente de las instituciones que presiden al gobierno inmediato de la provincia y del pueblo, pero sin menoscabo de las atribuciones propias del poder central en lo relativo á los intereses generales. No hay derecho en el individuo, en la familia, en el pueblo ó la provincia para aislarse, y ménos para sobreponerse al bien comun rompiendo los lazos de la unidad nacional.

Por eso no admitimos la doctrina que el municipio sea un individuo como otro cualquiera, juez único de sus intereses y sin dependencia alguna del Gobierno. Si parece falsa la idea de la perpétua minoridad de las corporaciones populares, suprímase enhorabuena el régimen de la tutela administrativa; mas no se niegue al estado cierto grado de intervencion en la administracion local, siquiera se limite á un simple veto, que no tendria por objeto centralizarla, es decir, absorberla, sino sacar á salvo los intereses permanentes de una persona moral que es parte integrante del mismo estado.

Cuanto mayor fuere la capacidad de los hombres que participan de la administracion local, tanto más lata puede y debe ser su accion administrativa. Así otorgar á un pueblo ignorante el derecho de constituirse y gobernarse con absoluta independencia por medio del sufragio universal, sería un don funesto á la libertad. No se concede la iniciativa para abandonar los caminos, cerrar los establecimientos de instruccion y beneficencia, descuidar la higiene pública y suprimir la policía urbana ó rural.

Son los Ayuntamientos la escuela elemental de la política. En el pueblo de nuestra naturaleza, en el seno de la familia empieza la educacion del ciudadano. La práctica de las humildes virtudes en servicio de un corto vecindario, dispone el ánimo á ejercitar otras mayores en bien de la pátria.

Las libertades municipales bien entendidas y aplicadas no tienen precio, porque son en extremo fecundas, por lo mismo que penetran en las menudencias de nuestra vida y de nuestros intereses de cada dia, y se hallan en íntimo contacto con la familia y el individuo.

Municipio, segun la ley vigente, es la asociacion legal de todas las personas que residen en un término municipal cuya representacion legal corresponde al Ayuntamiento; y término municipal es el territorio á que se extiende la accion administrativa de un Ayuntamiento.

Algo ó mucho podria decirse acerca de la propiedad de estas definiciones, y lo omitimos en gracia de la brevedad, considerando que son yerros que sólo se evitan conservándose el legislador fiel al principio que las leyes deben ser preceptivas, y no doctrinales.

Creacion, supresion y alteracion de los términos municipales. —Para crear un término municipal se requiere que no baje de 2.000 el número de sus habitantes residentes, que se le pueda señalar un territorio proporcionado á la poblacion, y que tenga recursos con que sufragar los gastos obligatorios de todo municipio.

La supresion de un término municipal y su incorporacion á otro procede cuando por carencia de recursos ú otros motivos fundados la acuerdan los Ayuntamientos y la mayoría de los vecinos de los municipios interesados, y cuando por ensanche y desarrollo de las edificaciones se confunden los cascos de las poblaciones, y no es fácil determinar sus límites respectivos.

La segregacion de parte de un término para agregarse á otros existentes, exige el acuerdo de la mayoría de los vecinos de la porcion que haya de segregarse, y además que no perjudique intereses legítimos del resto del municipio, ni le prive de sus condiciones de existencia.

La segregacion para constituir uno ó varios municipios independientes por sí ó en union con otras porciones de otros

términos colindantes se lleva á efecto mediante el acuerdo de la mayoría de los interesados, si no redunda en daño de los demás pueblos, y si los nuevos términos que hayan de formarse reunen las circunstancias necesarias para gozar de vida propia.

En los casos de agregacion ó segregacion pertenece á los interesados señalar las nuevas demarcaciones de terrenos y practicar la division de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas y privadas existentes.

Compete á las Diputaciones provinciales resolver los expedientes de creacion, segregacion y supresion de los municipios y sus términos; y estos acuerdos son ejecutivos, cuando la resolucion es conforme á la voluntad de los interesados; mas si hubiere disidencia, la aprobacion habrá de ser objeto de una ley. Sin embargo, ya hemos dicho hablando de la division territorial, que el Gobierno puede agregar por real decreto, prévia consulta del Consejo de Estado, ciertos grupos de poblacion, en cuyo caso no se observan los trámites ordinarios.

Para que un término municipal pase de un partido judicial á otro, deben ser oidos los Ayuntamientos del pueblo y de las cabezas de partido, la Diputacion provincial, el gobernador y el Ministerio de Gracia y Justicia. La resolucion definitiva corresponde al de la Gobernacion, prévia consulta del Consejo de Estado.

Organizacion de los Ayuntamientos.—El gobierno interior de cada término municipal está á cargo de cierto número de concejales elegidos directamente por sufragio casi universal. Este número varía segun el censo de poblacion, siendo 6 el límite inferior, y el superior 44.

Concejal quiere decir individuo del Concejo ó Ayuntamiento; de modo que siendo todos los cargos igualmente electivos, todos tienen un título igual para influir con su voz y voto en la administracion del municipio, ya sea el alcalde, ya sean los tenientes ó los regidores.

En otro lugar se hablará de las elecciones, y allí se expresará quiénes son electores y elegibles con lo demás á la materia concerniente. Aquí basta advertir que los cargos concejiles ó los oficios de república, como en tiempos pasados se

nombraban, son gratuitos, obligatorios y honoríficos y duran cuatro años, renovándose los Ayuntamientos cada dos por mitad, y saliendo en cada renovacion los concejales más antiguos.

El Ayuntamiento nombra el alcalde y los tenientes por mayoría absoluta del número total de concejales. Tambien nombra uno ó dos de sus individuos que con el carácter de procuradores síndicos representen á la corporacion en juicio, y revisen y censuren los presupuestos y las cuentas de ingresos y gastos. Exceptúanse los casos advertidos como excepcion á la regla general, en el capítulo de los alcaldes.

El alcalde es el presidente nato del Ayuntamiento, y como tal lleva su nombre y su voz en todos los actos de la administracion municipal, salvas las facultades reservadas á los síndicos.

Juntas municipales.—Constituyen la Junta municipal el Ayuntamiento y una asamblea de contribuyentes del distrito en número igual al de concejales.

Para proceder á la designacion de estos asociados, el Ayuntamiento distribuye á los contribuyentes en un número indeterminado de secciones (que en ningun caso puede ser menor que el de la tercera parte de los concejales), segun el vecindario y la cuantía y clase de riqueza. Si por ser uniforme el concepto contributivo de los habitantes de un pueblo no se presta á su clasificacion por gremios, se suple con la distribucion del vecindario en calles, barrios ó parroquias. A cada seccion se designa el número de individuos que le corresponda, guardada proporcion con la cuota general de contribucion que paguen todos juntos.

El Ayuntamiento, ántes de finalizar el primer mes de cada año económico, publica el resultado contra el que puede reclamar cualquier interesado ante la Diputacion provincial. Los acuerdos de la Diputacion, oida la queja, son ejecutivos durante los dos años sucesivos.

Formadas ya las secciones, el Ayuntamiento, reunido en sesion pública, procede al sorteo de los asociados, y admite y resuelve las excusas y oposiciones, sin perjuicio del recurso de alzada á la Diputacion provincial.

No pueden ser individuos de la Junta municipal los incapacitados para ser concejales, los que lo fueren á la sazon,

sus asociados y parientes dentro del cuarto grado, ni los empleados y dependientes del Ayuntamiento.

Sesiones.—El alcalde ó quien hace sus veces convoca el Ayuntamiento á sesion ordinaria ó extraordinaria. Las primeras se celebran los dias y á la hora que el Ayuntamiento determine para despachar los negocios que ocurran; y aunque la ley no fija su número, todavía ordena que no sean ménos de una por semana.

Las segundas siempre que el alcalde lo juzgue oportuno, ó lo mande el gobernador, ó lo pida la tercera parte de los concejales. En toda convocatoria para sesion extraordinaria deben expresarse los asuntos que se hayan de tratar en ella, y no es lícito ocuparse en otro alguno.

Las sesiones son públicas. Sin embargo, si lo acuerda la mayoría de los concejales presentes, porque hayan de ventilarse cuestiones relativas al órden público, al régimen interior de la corporacion, ó al decoro de alguno de sus individuos, deben ser secretas.

Toda sesion ha de celebrarse en la casa consistorial, salvo impedimento de fuerza mayor, so pena de nulidad. El alcalde preside con voto por su carácter de concejal; mas el gobernador, si asiste, preside sin voto.

Para que haya sesion se requiere la presencia de la mayoría del total de concejales. Si en la primera reunion no hubiere número suficiente para tomar un acuerdo, se convoca de nuevo el Ayuntamiento para dos dias despues, y cualquiera que sea el de los concejales presentes, despachan los negocios.

El alcalde, los tenientes y regidores están obligados á concurrir á las sesiones, no mediando justa causa que los disculpe. Las faltas de asistencia sin excusa legítima dan motivo á una correccion pecuniaria.

Atribuciones de los Ayuntamientos.—Es obligacion de los Ayuntamientos formar cada cinco años el padron de todos los habitantes del término municipal con expresion de su calidad de vecinos, domiciliados ó transeuntes, nombre, edad, sexo, estado, profesion, residencia y demás circunstancias que el Gobierno determine.

Este empadronamiento se rectifica todos los años y se expone al público durante quince dias, para que los interesa-

dos puedan presentar las reclamaciones oportunas. El Ayuntamiento las admite ó desecha, y contra sus acuerdos concede la ley recurso de alzada ante la Diputacion provincial.

El padron es un instrumento solemne, público y fehaciente en todos los actos administrativos.

Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestion, el gobierno y la direccion de los intereses peculiares de los pueblos. Así les pertenecen:

1.° El establecimiento de los servicios municipales de cualquiera clase como la sanidad, instruccion y beneficencia, la via pública, el abastecimiento de aguas, las ferias y mercados, y en general el fomento de los intereses peculiares del pueblo, y particularmente la seguridad de las personas y propiedades.

2.° La policía urbana y rural, ó sea todo lo relativo al buen órden y vigilancia de los servicios municipales establecidos.

3.° La administracion municipal ó la conservacion, cuidado y aprovechamiento de las fincas, bienes y derechos del municipio y de los establecimientos que de él dependen, y la determinacion, repartimiento, recaudacion, inversion y cuenta de todos los arbitrios ó impuestos que constituyen los fondos del comun.

4.° El arreglo anual del modo de division, disfrute y aprovechamiento de los bienes del pueblo con sujecion á las leyes.

5.° La formacion de las ordenanzas de policía urbana y rural, y el señalamiento de las correcciones pecuniarias ó multas en que incurren los infractores, dentro de los límites que fija la ley segun la importancia de los pueblos.

6.° El nombramiento y separacion de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos municipales. Los funcionarios destinados á servicios profesionales deben tener la capacidad y condiciones que las leyes relativas á ellos determinan ó determinen, y gozar de la inamovilidad que las leyes ó reglamentos les concedan.

7.° La imposicion y exaccion de las prestaciones personales, como un medio auxiliar de allegar recursos para emprender las obras públicas de utilidad local.

Los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su com-

petencia, son inmediatamente ejecutivos, salvos los recursos que diremos adelante. Sin embargo;

1.° Es necesaria la aprobacion del Gobierno, prévio informe del gobernador, oyendo á la Comision provincial, cuando el acuerdo versa sobre contratos relativos á los bienes inmuebles del municipio, derechos reales y títulos de la deuda pública.

2.° Es necesaria la aprobacion del gobernador de acuerdo con la Diputacion provincial, si se trata de ordenanzas de policía urbana y rural. En caso de discordia, si el Ayuntamiento insiste en su acuerdo, la dirime el Gobierno oido el Consejo de Estado.

No deben ser aprobadas las ordenanzas ni los reglamentos ó disposiciones para su ejecucion contrarias á las leyes generales.

3.° Por último, es necesaria la aprobacion del gobernador, oida la Comision provincial:

I. Para la reforma y supresion de establecimientos municipales de instruccion y beneficencia.

II. Para hacer cortas y podas en los montes comunes.

III. Para celebrar contratos relativos á los edificios municipales inútiles al servicio á que estaban destinados, y á créditos particulares en favor del pueblo.

4.° Se requiere la autorizacion de la Diputacion provincial, para entablar pleitos á nombre de los pueblos menores de 4.000 habitantes.

Los alcaldes ejecutan los acuerdos de los Ayuntamientos, y suspenden su ejecucion mediando causa legal para ello.

En todos los asuntos que la ley municipal no declara de la competencia de los Ayuntamientos, obran éstos por delegacion y bajo la autoridad del Gobierno, conformándose á las leyes y órdenes superiores.

Los juzgados y tribunales no deben admitir interdictos contra las providencias administrativas de los Ayuntamientos y alcaldes en asuntos de su competencia.

Los Ayuntamientos gozan del derecho de representar acerca de los negocios de su competencia á la Diputacion provincial, al gobernador, al Gobierno y á las Cortes. Cuando representen en queja del alcalde, del gobernador ó la Diputacion, deben hacerlo por conducto del primero, y además del segun-

do, si se dirigen al Gobierno. En el caso de no dar las autoridades curso á sus exposiciones dentro de ocho dias, les queda expedito el medio de acudir directamente á los altos poderes del estado.

Recursos contra los acuerdos de los Ayuntamientos.—Todo lo expuesto en el capítulo anterior respecto á la suspension de los acuerdos de las Diputaciones provinciales, así como los recursos que contra ellos proceden, es aplicable al caso presente con leves alteraciones.

Suspendido ó apelado algun acuerdo, el alcalde remite los antecedentes al gobernador de la provincia en el término de ocho dias. Si la suspension se funda en la incompetencia del Ayuntamiento, el gobernador, oida la Comision provincial, la mantiene, y remite el expediente al Gobierno, quien la levanta, si estima que no procede. En caso contrario dicta la resolucion definitiva, prévia consulta del Consejo de Estado.

Cuando da motivo á la suspension la delincuencia, el gobernador pasa los antecedentes dentro de igual plazo al juez ó tribunal competente.

No procede la suspension de los acuerdos de los Ayuntamientos dictados en asuntos de su competencia, aunque por ellos y en su forma sean contrarios á las leyes; pero sí el recurso de alzada ante el gobernador que resolverá en definitiva, oyendo á la Comision provincial.

Responsabilidad.—Los Ayuntamientos en general y los individuos que los componen en particular, en todos los asuntos que la ley no les comete exclusivamente y con independencia absolutá, están bajo la autoridad y direccion administrativa del gobernador de la provincia, y tienen obligacion de prestar la obediencia debida al Gobierno.

La responsabilidad de los concejales guarda mucha analogía con la de los diputados provinciales, por cuya razon remitimos al lector al capítulo precedente en donde de esto se trata. Con todo advertiremos que son los gobernadores quienes pueden imponer las multas en que incurran los alcaldes y regidores por las faltas que cometan, dentro de los límites señalados en la ley. Contra la imposicion de multas pueden los interesados reclamar por la via gubernativa ó judicial. Aquélla procede ante el Gobierno que resuelve por sí ó prévia consulta del Consejo de Estado: ésta se interpone ante la

Audiencia en primera instancia, prévia reclamacion á la autoridad que impuso la multa.

No es lícito despachar comisionados de ejecucion contra los Ayuntamientos y concejales. Si dejaren de satisfacer las multas que les fueren impuestas, el gobernador oficia al juez de primera instancia del partido para que las hagan efectivas por trámites de justicia, es decir, por la via del apremio.

Procede la suspension del alcalde, regidores y Ayuntamientos por las mismas causas que la de los diputados y Diputaciones provinciales. El gobernador decreta la suspension, y dentro de ocho dias da cuenta al Gobierno que alza la suspension, ó manda instruir con audiencia de los interesados el expediente de separacion, el cual debe ser resuelto en Consejo de ministros, oyendo al de Estado. La suspension gubernativa de los regidores no puede exceder de 50 dias. Si hubiere lugar á la destitucion, pasarán los antecedentes á los tribunales de justicia, porque los regidores no pueden ser destituidos sino en virtud de sentencia ejecutoriada. El competente para procesarlos y castigarlos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, es el juez de primera instancia del partido á que corresponda el distrito municipal.

Los alcaldes ó regidores absueltos son reintegrados en el ejercicio de sus cargos, y los destituidos quedan inhabilitados para ejercerlos, por lo ménos, durante seis años.

Todos los habitantes de un término municipal tienen accion para reclamar contra los acuerdos del Ayuntamiento, y en particular contra aquéllos que les paren perjuicio en sus derechos civiles, así como de acusar y perseguir criminalmente á los concejales culpados de fráude en el manejo de los fondos comunes ó de exaccion ilegal.

Al Ayuntamiento corresponde nombrar, prévio concurso, su secretario. El alcalde puede suspenderle, pero no destituirle. Por excepcion pueden tambien los gobernadores suspender ó destituir á los secretarios de Ayuntamiento, mediando causa grave, y dando cuenta al Gobierno.

Pueblos agregados.—Los pueblos que formando con otros término municipal, tienen territorio propio, aguas, pastos, montes ó cualesquiera derechos que les sean peculiares, conservan sobre ellos su administracion particular, que se en-

comienda á una Junta de vecinos elegida por ellos y de entre ellos mismos, en la cual entra un presidente y cuatro vocales en los pueblos de 60 ó más vecinos, y dos en los de ménos vecindario. Es presidente el vocal que ha obtenido mayor número de votos, y en caso de empate, decide la suerte. La eleccion, las incapacidades, las excusas, etc., se ajustan á lo establecido por la ley respecto á los oficios municipales.

Hay, pues, un Ayuntamiento dentro del Ayuntamiento, y un municipio subalterno de otro municipio, porque si bien á la Junta compete la administracion particular del pueblo en cuanto á sus bienes y derechos propios, todavía puede el Ayuntamiento del término respectivo inspeccionar los actos de esta corporacion secundaria, ya en uso de su libre iniciativa, ya á solicitud de dos ó más vecinos interesados.

Nada decimos por ahora de la otra Junta municipal ó reunion de concejales y asociados al Ayuntamiento, porque como todas sus atribuciones se refieren á la gestion económica del municipio, hallarán mejor lugar en el capítulo de los presupuestos y cuentas municipales. *Leyes de* 20 *de Agosto de* 1870 y 16 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO XV.

DE LOS OBJETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Así como la administracion *sujetiva* enseña la organizacion del poder administrativo, así la objetiva muestra la materia de su accion ó los objetos de este derecho.

Toda la materia administrativa se distribuye en *personas*, *cosas* y *acciones* ó *procedimientos*. Las personas son el objeto principal, porque las cosas se consideran por su relacion con aquéllas, y los procedimientos son medios de aplicar las leyes. Sin embargo, unas veces son las personas el objeto inmediato y directo de la ley, y otras lo son las cosas, cuya diferencia da motivo á la distincion sobredicha; y unas veces la ley mira á las personas en general, sin considerar su condicion ó estado, y otras examina estas circunstancias como orígen y fundamento de sus derechos y obligaciones.

El buen método exige hablar primero de los deberes de la

administracion comunes á todas las personas y sus derechos correlativos, y despues pasar al exámen de los deberes y derechos propios á su condicion ó estado.

CAPÍTULO XVI.

DE LA POBLACION.

Uno de los primeros cuidados del Gobierno, debe ser formar el censo de poblacion, ó sea numerar los habitantes y ordenarlos por clases, porque no pueden repartirse equitativamente las cargas y los beneficios sin conocer el número y calidad de las personas á quienes alcanzan, y porque importa en extremo conocer el movimiento de la poblacion para juzgar del progreso ó decadencia de los pueblos.

Cuando los derechos del sacerdocio y del imperio no estaban bien deslindados, todos los actos civiles se consideraban actos religiosos que el párroco registraba en sus libros, á los cuales debia acudir la administracion para comprobar la edad, el sexo, el estado de las personas y los derechos que se derivan de la constitucion de la familia. Hoy mismo sucede que el magistrado requiere el auxilio del sacerdote para resolver cuestiones de esta naturaleza.

Y sin embargo, la dignidad y la independencia de la administracion no pueden consentir que el clero sea el único depositario de las noticias comprobantes de aquellos hechos, ni deben tolerar que la ignorancia y el descuido, alentados con la falta de responsabilidad directa y efectiva para con el Gobierno, induzcan á frecuentes inexactitudes imposibles de corregir, cuando no hay términos de comparacion como un medio supletorio de averiguar la verdad en los casos dudosos.

El primer censo de la poblacion se hizo de órden de los Reyes Católicos en 1482, al cual siguieron otros parciales en los siglos XVI y XVII. Sucedió despues el general de 1768 repetido en 1784. En 1822 se renovó la operacion, y se rectificó en 1834. En 1857 se publicó un censo oficial al que siguió otro en 1860; y por último, son ya conocidos los resultados generales del de 1877, segun los que la poblacion de la Península y sus Islas adyacentes asciende á 16.625.860 habitantes.

Mas no basta averiguar el número total de habitantes que

tiene España; es preciso seguir paso á paso el movimiento de la poblacion, y registrar los actos que determinan nuestro estado civil.

Desde principios del siglo empezó el Gobierno á procurar que los registros parroquiales respondiesen á esta necesidad de toda buena administracion, y en época más reciente se mandó á los alcaldes que anotasen en diversos libros los nacidos, casados y muertos, así como tambien los expósitos de sus respectivos territorios, custodiándose en el archivo municipal, y remitiendo al gobernador de la provincia cada tres meses un extracto confrontado con los asientos de la parroquia.

La ley de 3 de Febrero de 1823 ordenó que todas las personas cabezas de casa diesen parte al Ayuntamiento, bajo la multa que los alcaldes señalasen, de los nacidos, casados y muertos que ocurriesen en sus respectivas familias dentro del plazo de tres dias, siendo vecinos del pueblo en donde residia la autoridad municipal, y de ocho en los restantes, sin distincion de clase, fuero ó jurisdiccion, y se impuso igual deber á los conventos, casas de venerables, hospitales y demás establecimientos de beneficencia ó educacion.

Con posterioridad fué restablecido el sistema vigente en 1801 por una moderna instruccion para llevar el registro, exhortando á los arzobispos, obispos, vicario general castrense y á todos los que ejerciesen una jurisdiccion superior eclesiástica, para que comunicasen las órdenes competentes á sus subordinados, así como los gobernadores á los directores, rectores ó administradores de los hospicios, hospitales, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, á fin de que en los formularios de sus respectivos libros se expresasen las circunstancias que allí se determinaban, así en las partidas de bautismo como en las de casamiento y defuncion.

Los párrocos y superiores de las casas de beneficencia debian pasar á los Ayuntamientos estados numéricos por trimestres de los nacidos, casados y muertos en sus feligresías ó establecimientos, y los alcaldes cuidaban bajo su responsabilidad de exigir esta puntual remision; y de examinar los estados con facultad de ventilar las dudas que ocurriesen.

La Constitucion vigente proclama la libertad de concien-

cia y ofrece proteccion á todos los cultos que profesen los españoles ó los extranjeros residentes en España.

Admitida la libertad religiosa, los derechos del sacerdocio y del imperio no se confunden, sino que por el contrario los actos civiles son distintos de los religiosos; de forma que ni el bautismo es prueba del nacimiento, ni es prueba de la defuncion la sepultura eclesiástica. Cuando más podrian serlo dentro del rito católico, á cuyo exclusivo servicio se hallan ahora consagrados los libros parroquiales.

Separada en este punto la causa de la Iglesia y del Estado, fué forzoso establecer el registro civil en el cual se anotan los nacimientos, los matrimonios, las defunciones y todos los actos en virtud de los cuales se gana ó se pierde la nacionalidad española conforme á las leyes.

Llevan el registro civil en la Península é Islas adyacentes, los jueces municipales, y los agentes diplomáticos y consulares el de los españoles residentes en territorio extranjero. La inscripcion es obligatoria, y las certificaciones de los asientos tendrán en lo venidero el valor de documentos públicos para acreditar el estado civil de las personas, la constitucion de las familias y el derecho de ciudadanía, con exclusion de las partidas sacadas del antiguo registro eclesiástico. *Ley de* 17 *de Julio de* 1870.

Las emigraciones voluntarias influyen de una manera eficaz y poderosa en el movimiento de la poblacion, y así debe llevarse cuenta del número de emigrantes. Por otra parte, es un deber de la administracion proteger á los naturales que buscan en tierras extrañas la fortuna que no hallan en su pátria, y defenderlos contra la codicia de un especulador inhumano. Debe el Gobierno promover las obras públicas para retener á las familias pobres á quienes la necesidad lanza en el mar proceloso de las aventuras; y cuando no basten ésta y otras providencias análogas á contener el progreso de la miseria pública, ó corregir los extravíos de la imaginacion exaltada con la esperanza de allegar fabulosas riquezas, ordenar á los gobernadores que visiten por sí ó por medio de sus delegados las naves destinadas al pasaje de los emigrantes para asegurarse de sus buenas condiciones, y remitan al ministerio de la Gobernacion dos copias certificadas del contrato celebrado entre la empresa y los pasajeros, á fin de

que puedan ser protegidos por los representantes del Gobierno en los puntos á donde se dirija la expedicion; y por último, deben exigir á la misma el depósito de 320 reales por cada contrato, con fianza de la responsabilidad pecuniaria que pueda resultar contra el dueño ó armador del buque expedicionario.

La libertad de expatriarse, cuando el ciudadano ha cumplido todos los deberes que la ley le impone, es un derecho natural. El hombre no echa raíces en la tierra, ni pertenece al suelo en que vive, ni puede considerarse una propiedad. Por otra parte, las leyes opuestas á la emigracion son ineficaces, ó producen un efecto contrario al intento del legislador.

CAPÍTULO XVII.

DE LAS SUBSISTENCIAS PÚBLICAS.

125 Significamos aquí por *subsistencias* lo estrictamente necesario para alimentar á un pueblo ó nacion en una época determinada; es decir, los medios de proveer á la sustentacion de los habitantes en los momentos de crísis, cuando las leyes económicas han perdido su eficacia, y se ha trastornado el equilibrio natural de la produccion y el consumo.

No es la antigua policía de los abastos que ántes formaba un ramo principal de la administracion, y que cayó en desuso desde que se asentó como principio que en donde hay libertad de comercio, allí reina la abundancia. Pero sin duda pueden ocurrir casos extraordinarios de escasez ó carestía que necesitan remedios prontos, para poner coto á los males verdaderos ó imaginarios que los pueblos experimentan durante estas calamidades. Entónces provée el Gobierno al socorro de los necesitados por diferentes caminos, á saber:

1.° Bajando ó suprimiendo los derechos de introduccion ó de consumo impuestos á los artículos de primera necesidad. —Este medio es óbvio y natural, porque si las trabas dificultan la circulacion de la riqueza, son causa de escasez y carestía, por lo cual removerlas equivale á promover la abundancia y baratura.

2.° Ofreciendo una prima á los especuladores.—Estos me-

dios artificiales de procurar el abastecimiento de un pueblo, de utilidad relativa y aplicacion transitoria, pueden servir á veces para atraer las subsistencias á un punto dado, aumentando el incentivo de las ganancias; pero nunca deben erigirse en sistema por los vicios de que adolecen en el órden económico, y por los abusos á que se prestan.

3.° Facilitando trabajo á las clases menesterosas.—De este modo no se aumentan en verdad las subsistencias; mas crecen los medios de comprarlas, dando útil y lucrativo empleo á los brazos involuntariamente ociosos, con lo cual son menores las privaciones.

4.° Prohibiendo la exportacion de los artículos de primera necesidad.—Conviene en tal caso averiguar si la escasez es verdadera ó imaginaria; si es general ó casi general en los mercados extranjeros más inmediatos, y el desnivel de los precios tanto que haya fundado recelo de que la libertad del comercio pueda ser causa de agravar los males de la escasez ó la carestía; si existen causas artificiales de la crísis, para extirpar los abusos ántes de suspender la observancia de las leyes; y por último debe tenerse en cuenta que éste es un remedio pasajero, por cuya razon el tráfico de las subsistencias volverá á su estado normal, cesando las circunstancias extraordinarias que obligan á la suspension de la justa libertad de la agricultura y del comercio.

5.° Permitiendo la importacion de los artículos de primera necesidad, si estuviere ordinariamente prohibida.—Sólo el comercio exterior puede llenar los huecos de la produccion interior; pero cuando reinan en la legislacion económica las ideas de proteccion, la relajacion de las leyes no debe durar más tiempo que el necesario para superar la crísis de subsistencias. En realidad el libre tráfico de los objetos de general consumo precaverá estas crísis, ó las hará ménos frecuentes y ménos graves.

Hoy es constantemente libre el comercio interior y exterior de granos y semillas alimenticias; y así la doctrina expuesta en los dos párrafos anteriores ha dejado de formar parte de nuestro derecho administrativo; pero no carece de interés bajo el punto de vista de la ciencia y de la historia.

6.° Formando acopios de articulos de primera necesidad por cuenta de la administracion.—Este sistema es antiguo en

España, pues no son otra cosa los pósitos conocidos desde los tiempos de Felipe II.

Había pósitos municipales y pósitos píos ó de fundacion particular. Los primeros debian su orígen á convenios celebrados entre los vecinos para acudir al socorro de los pueblos; y los segundos eran fundaciones piadosas debidas á la caridad de algunos particulares que los creaban y administraban por medio de sus legítimos patronos. En aquéllos ejercen los alcaldes una accion directa como ejecutores natos de los acuerdos de los Ayuntamientos y encargados de dirigir los establecimientos municipales; y en éstos solamente la intervencion necesaria para que la voluntad del fundador se cumpla.

En la administracion de los pósitos deben considerarse cuatro puntos:

I. La custodia de los granos y caudales, á cuyo efecto hay depositarios encargados de llevar la cuenta y razon de todos los fondos, no siendo permitido aplicarlos á otros usos distintos de los que son propios del instituto.

II. El método de distribuir los socorros que deben emplearse en suministrar á los labradores pobres las semillas necesarias á la próxima cosecha, y en procurarles medios de subsistencia durante los meses mayores, esto es, Abril, Mayo, Junio y Julio. Para esto se llama por edicto á todos los jornaleros y labradores pobres que presentan sus solicitudes al Ayuntamiento, expresando las tierras que labran, el grano que poséen, las faltas que notan y cuantas circunstancias sean conducentes á ilustrarle acerca de sus verdaderas necesidades.

III. El reintegro de los anticipos, para cuya seguridad se otorga obligacion hipotecaria corroborada con fianzas. Llegada la cosecha, que suele ser el plazo en que expira el plazo de todos los préstamos del año anterior, los deudores reintegran al pósito, devolviéndole las cantidades recibidas con las creces pupilares, ó sea medio celemin por fanega si fuere grano, y si metálico el tres por ciento.

IV. La contabilidad que es objeto de várias disposiciones administrativas, hoy modificadas por las reglas tocantes á la contabilidad municipal.

Las esperas ó moratorias á deudores de pósitos sólo pue-

den otorgarse á instancia de parte y afianzando la persona responsable al reintegro. La concesion de moratorias exige instruccion de expediente, cuya resolucion pertenece al Ayuntamiento; pero estos acuerdos, como todos los relativos á créditos particulares á favor del pueblo, no son ejecutivos sino mediante la aprobacion de la Comision provincial.

Cuando en un distrito municipal hubiere más de un pósito, debe el Ayuntamiento solicitar su agregacion, si la considera útil, para lo cual abre un expediente, anuncia la refundicion por medio de edictos y oye las reclamaciones á que el proyecto diere lugar. El acuerdo del Ayuntamiento será ejecutivo prévia la aprobacion del gobernador, oida la Comision provincial.

Una ley de fecha reciente aspira á la restauracion de los pósitos que poco ó nada tienen que agradecer al municipio libre. El caudal de los pósitos debe ser administrado por los Ayuntamientos, sin perjuicio de la alta inspeccion del Gobierno sobre todos los establecimientos de beneficencia general y particular. *Ley de* 26 *de Junio de* 1877.

Aunque en estos tiempos de libertad de la industria y del comercio parece que el cuidado de las subsistencias es ajeno á la administracion, todavía conviene observar que el general descontento á causa de la escasez ó carestía de los artículos de primera necesidad, suele adquirir las proporciones de una cuestion de órden público.

CAPÍTULO XVIII.

DE LA POLICÍA SANITARIA.

Es obligacion de los Gobiernos velar sobre la conservacion de las gentes que pueblan el territorio nacional, por cuyo motivo la higiene pública es una parte muy principal de la administracion. La higiene en general tiene por objeto preservar la salud y conservar la vida de los séres expuestos á la enfermedad y la muerte. Cuando las reglas de la higiene caen debajo de la accion individual, la higiene es privada; pero si las causas de destruccion son superiores al poder de los particulares y amenazan la existencia de la multitud, toca al Gobierno combatirlas y extirparlas, si es posible, en be-

neficio de los pueblos. De aquí procede la necesidad de la policía sanitaria, una en el principio y vária en sus aplicaciones.

Divídese la policía sanitaria en *interior* y *exterior:* la primera vela por la salud pública alejando los peligros que la cercan dentro del territorio; y la segunda precave la importacion de las enfermedades reinantes en país extranjero.

La policía sanitaria interior procura mantener la salubridad general:

1.° Dando salida á las aguas estancadas, cuyas exhalaciones vician el aire y lo corrompen, así como dictando reglas de prudencia para que ciertas operaciones agrícolas ó industriales mal sanas, por ejemplo, el cultivo del arroz, la fabricacion de curtidos, el laboreo de las minas, las preparaciones metalúrgicas, etc., no causen daño, ó causen el menor daño posible á los que entienden en ellas y á los pueblos, lugares ó caseríos de la comarca.

2.° Cuidando de que los establecimientos públicos y privados de enseñanza, las casas de beneficencia y correccion, los teatros, y en general, todos los puntos en donde se celebran reuniones numerosas, ocupen edificios salubres, estén situados en parajes sanos y distribuidos de una manera conveniente.

3.° Generalizando los beneficios de la vacuna como un medio de preservar de la muerte á una multitud de personas, ó mantenerlas en el pleno goce de todos sus sentidos ó de su nativa belleza. Por esta razon hay en los hospitales salas destinadas á la vacunacion gratuita de los niños pobres.

4.° Dictando rígidas providencias para el depósito, inhumacion, exhumacion y traslacion de los cadáveres.

No está permitido el depósito de cadáveres en iglesias ó capillas unidas á los templos y habilitadas para el culto. En las demás deben observarse con todo rigor las precauciones higiénicas de ventilacion y purificacion en épocas normales, y prohibirse en absoluto en tiempos de epidemia.

El depósito ó permanencia de los cadáveres embalsamados, ya sea en las casas mortuorias, ya en las iglesias, no puede exceder de tres dias despues del embalsamamiento.

Asimismo ordenan las leyes la construccion de cementerios fuera de las poblaciones, y prohiben dar sepultura den-

tro de las iglesias, en sus cláustros ú otros sitios poco ventilados.

Deben escogerse terrenos acomodados al intento, para que la descomposicion de la materia animal se verifique pronto y á costa de leves exhalaciones, y procurar que los cementerios estén léjos de los depósitos y viajes de las aguas potables. Cuando á falta de terrenos baldíos, propios ó concejiles hubiere necesidad de acudir á los de dominio particular, pueden ocuparse conforme á la ley de enajenacion forzosa.

Los cadáveres de las monjas en clausura deben ser sepultados en los átrios ó huertos de los monasterios ó conventos, y nunca en los coros bajos ni en las iglesias; y si alguna comunidad careciese de paraje conveniente para este uso, los restos de sus religiosas son conducidos á los cementerios públicos, en donde se les señala un lugar apartado.

La exhumacion de los cadáveres se halla tambien sujeta á las reglas siguientes:

I. Que hayan transcurrido dos años, por lo ménos, desde su inhumacion.

II. Autorizacion del gobernador de la provincia, prévio reconocimiento facultativo.

III. Vénia de la autoridad eclesiástica en los cementerios católicos.

IV. Que los cadáveres exhumados sean trasladados á cementerios ó panteones particulares situados fuera de las poblaciones.

Cuando hubieren pasado cinco años desde la inhumacion, ó los cadáveres estuvieren embalsamados, pueden trasladarse en cualquier tiempo con el respeto debido y la autorizacion competente sin prévio reconocimiento facultativo.

La traslacion de los cadáveres de un punto á otro dentro de la provincia requiere la autorizacion del gobernador respectivo, y si fuere de una á otra provincia, la del director general de Beneficencia y Sanidad por delegacion del ministro.

Si á pesar de estas precauciones generales se declara alguna enfermedad epidémica ó contagiosa, conviene adoptar providencias para atajar su progreso segun los tres distintos estados en que la salud pública se halla, porque ó se sospe-

cha la existencia de la calamidad, ó hay certidumbre, ó cesa su rigor.

1.° En el primer período deben los alcaldes dar parte al gobernador de la aparicion del mal sospechoso con todas las circunstancias conducentes á formar juicio de su naturaleza, y disponer por via de precaucion el mayor aislamiento posible de los enfermos.

2.° En el segundo deben tambien comunicar al gobernador la noticia cierta, y publicar por bando ó de otra manera solemne el estado de la poblacion, despachar la correspondencia con piques ó aberturas y empapada en vinagre, y prohibir las reuniones, si no se teme aumentar la alarma y consternacion de los vecinos. En los puertos de mar se cierra la entrada á las embarcaciones que no fueren de su matrícula, y se recogen los timones de todos los buques surtos en él para que no puedan darse á la vela; y si la enfermedad ó enfermedades reinantes fuesen de carácter coleriforme, debe la autoridad prohibir la celebracion de funerales de cuerpo presente.

Estos medios tienden á incomunicar el pueblo infestado con los comarcanos, y suelen las autoridades añadir á su eficacia los cordones sanitarios.

Llámase cordon sanitario una línea de tropas situada á media legua del pueblo infestado y otra á distancia de 10 leguas. La primera permite la salida de todas las familias é individuos excepto las autoridades locales. No se prohibe la salida á los facultativos que la intentan con objeto de visitar los enfermos del campo, á no ser que la escasez de profesores los haga necesarios en los pueblos. Los que hubieren salido no pueden regresar miéntras no se restablezca la libre comunicacion; y si quieren pasar á punto sano, deben sujetarse á cuarentena rigorosa y expurgo general de sus efectos.

La segunda línea se tiende para prohibir que durante el primer mes desde la declaracion del contagio, ningun morador comprendido en la zona sospechosa la traspase sin causa urgentísima; pero cumplido el mes y asegurado el aislamiento de la enfermedad, se permite el libre tránsito á todas las personas que lleven patente de sanidad.

Nuestra legislacion parece muy perpleja en cuanto á la

eficacia de los cordones sanitarios, y así, sin aprobar ni reprobar el sistema de los acordonamientos interiores, autoriza el Gobierno para adoptar cualesquiera medios coercitivos que considere oportunos.

Por regla general está prohibido el régimen cuarentenario interior, aunque la ley deja al arbitrio del Gobierno su observancia ó no observancia segun la variedad de los casos y opiniones. Cuando la ciencia no ha resuelto la cuestion, no es maravilla que el legislador vacile ántes de romper con doctrinas y hábitos envejecidos.

La policía sanitaria interior procura impedir que ciertas dolencias exóticas se introduzcan en el reino por sus çostas ó fronteras, y por eso la dividen en marítima y terrestre.

Para ejercer esta vigilancia se discurrió el arbitrio de los pasaportes de sanidad ó patentes limpia y sucia.

Corresponde la patente sucia á las procedencias del país infestado, ó que hayan comunicado con personas ó cosas contagiadas, y á todas aquéllas que ántes de ahora debian llevarla sospechosa.

Son de patente limpia las procedencias no comprendidas en las reglas anteriores.

Expídenla los agentes consulares de España, y en donde no los hubiere, las autoridades del país. Deben ser refrendadas en los puntos de escala, excepto si fueren buques guardacostas, chalupas de la Hacienda ó barcos pescadores.

Están sujetas á visita todas las naves que llegaren á los puertos de la Península y sus Islas adyacentes, sin cuyo requisito no se les admite á libre plática, ni se les permite dejar en tierra persona alguna ni parte de cargamento.

Cuando las naves no son admitidas á libre plática, quedan sujetas á observacion ó cuarentena. Esta es el secuestro ó aislamiento de los hombres y de las cosas procedentes de puntos infestados ó sospechosos que pueden comprometer la salud pública.

Hay dos clases de lazaretos, sucios y de observacion. En los primeros hacen cuarentena todos los buques que por sus condiciones higiénicas ú otros motivos están sujetos al trato de patente sucia; y en los segundos los demás en los casos que señalan y conforme determinan los reglamentos. La cuarentena en lazareto sucio lleva consigo el descargo y expurgo

de las mercaderías: la que se hace en lazareto de observacion no es tan rigorosa, y así no obliga al alijo de la nave y ventilacion de su cargamento. Es una medida provisional, una simple cautela para averiguar el estado sanitario de las procedencias.

La policía de alimentacion es una parte muy principal de la policía sanitaria, y consiste en la inspeccion administrativa de los alimentos y bebidas para evitar que el espíritu de especulacion las adultere con perjuicio de la salud pública. Estos cuidados son de la competencia de los Ayuntamientos que deben vigilar y reprimir semejantes excesos de la codicia, cuando no pasan los términos de su autoridad y constituyen verdaderos delitos. La solicitud benéfica y paternal de los Ayuntamientos nunca resplandece más que cuando miran por la conservacion de los moradores en su territorio.

El ejercicio de las profesiones médicas, y la elaboracion y venta de las sustancias peligrosas para la salud, así como el uso de las aguas y baños minerales, son tambien objetos de la policía sanitaria.

Por esta causa se halla prohibido ejercer la medicina y cirujía á las personas que carecen de título competente segun las leyes. Las autoridades deben corregir gubernativamente á los intrusos en la ciencia y arte de curar; y cuando la falta fuere grave ó hubiere reincidencia, pasar el tanto de culpa á los tribunales ordinarios. Tambien habria intrusion, si las personas habilitadas para ejercer solamente una parte de la medicina ó cirujía, excediesen el límite de sus facultades.

A los farmacéuticos pertenece exclusivamente preparar y expender las sustancias medicinales ó venenosas con receta de profesor conocido y en botica ó establecimiento autorizado segun las leyes. Síguese de aquí la prohibicion de publicar y vender todo específico ó remedio secreto, entendiendo por tal aquél cuya composicion no fuere posible descubrir, ó cuya fórmula no hubiere sido publicada.

Los baños y aguas minerales son fuentes de salud que el Gobierno debe vigilar para que el interés privado no se oponga al bien comun. Todos los establecimientos de esta clase tienen su director facultativo que examina los enfermos y modera el uso de aquellos dones de la naturaleza. Cuando pertenecen al dominio particular, los derechos del propietario

están limitados por la ley para que los pueblos disfruten de las aguas y baños; y por último, nadie puede componer ó fabricar artificialmente las aguas minerales sinó los farmacéuticos, sujetándose á las reglas señaladas en tales casos y á la inspeccion de la autoridad, siempre que tenga por conveniente asegurarse de que la elaboracion es conforme á la receta.

La parte facultativa del servicio de Sanidad está encomendada á los profesores titulares de partido y á los subdelegados de distrito. Las Juntas provinciales y municipales de Sanidad y las Direcciones especiales de Sanidad marítima completan su organizacion administrativa. *Leyes de* 28 *de Noviembre de* 1855 *y* 24 *de Mayo de* 1866, *decreto de* 12 *de Abril de* 1869, etc.

CAPÍTULO XIX.

DEL ÓRDEN PÚBLICO.

Velar por la conservacion del órden público es uno de los primeros deberes de todo Gobierno, porque el órden público es una de las primeras necesidades de la vida civil. Al ministro de la Gobernacion, á los gobernadores de provincia y á los alcaldes pertenece hacer uso de su autoridad para exigir la obediencia debida á las leyes. La justicia reprime castigando á los perturbadores del público reposo; la administracion precave los atentados con su vigilancia, ó restablece la paz cuando ha llegado á turbarse, y en ambos casos procura la seguridad de las personas y el respeto á la propiedad.

El servicio de vigilancia supone una organizacion hábil, prudente y discreta, como lo exige una buena policía, terror de los hombres inquietos y malévolos, y fuerza protectora del honrado y tranquilo ciudadano.

Hay quien prefiere á los medios preventivos los represivos por amor al principio de libertad. Aquéllos se hacen sospechosos, porque tantas y tales pueden ser las precauciones y cautelas que juzgue necesarias el Gobierno para conservar el órden público, que corran peligro los derechos civiles y políticos que la misma Constitucion proclama. Estos inspiran más confianza, porque los derechos civiles y políticos hallan cumplida proteccion en los tribunales. Los que optan por los

primeros dicen: más vale precaver que remediar; los que llevan la opinion contraria responden: más vale tolerar algunos abusos, que condenar el uso, y encomendar á la justicia que corrija los excesos de la libertad.

Las circunstancias superiores á la voluntad de los hombres, resolvieron la cuestion en favor del sistema preventivo al crear para el servicio de Madrid y sus afueras un cuerpo de órden público organizado militarmente, cuyo instituto es:

I. La conservacion del órden público.

II. La proteccion de las personas y la propiedad.

III. La vigilancia y auxilios necesarios á la ejecucion y cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad.

IV. El desempeño de los demás servicios especiales que tengan relacion con los objetos anteriores, ó se sometan especialmente al cuerpo de órden público. *Decreto de* 20 *de Febrero de* 1871.

Aunque esta organizacion no se hizo extensiva á toda España, el Gobierno anunció claramente su propósito de presentar á las Cortes un proyecto de ley general fundado en los principios de exquisita vigilancia para frustrar las maquinaciones contra el órden público, y de accion vigorosa para proteger el libre ejercicio de los derechos de todos, sin descuidar la defensa de la sociedad.

Otro de los medios preventivos que los Gobiernos han solido emplear en tiempos borrascosos, es la prohibicion de usar armas sin licencia de la autoridad. Pertenece á los gobernadores de provincia concederla, y el que sin ella las usa, incurre en la nota de perturbador del órden público. En casos extraordinarios por motivos de órden público, pueden los gobernadores declarar en suspenso las licencias de uso de armas que hubieren concedido. *Decreto de* 6 *de Octubre de* 1873, *real decreto de* 10 *de Agosto y reales órdenes de* 20 *de Agosto y* 24 *de Noviembre de* 1876.

La Constitucion no cierra el camino de los medios extraordinarios de mantener el órden público, cuando peligra la seguridad del estado; pero sólo temporalmente y en virtud de una ley pueden suspenderse las garantías relativas á la libertad individual, á la inviolabilidad del domicilio, á la eleccion de residencia y á los derechos de manifestar cada uno

sus ideas y opiniones, de reunirse pacíficamente y asociarse. *Art.* 17.

Establecidas las bases, era natural y consiguiente hacer una ley de órden público conforme á la letra y al espíritu de la Constitucion; y en efecto, á esta necesidad responde la *de* 23 *de Abril de* 1870.

Distingue esta ley el estado de prevencion y alarma del estado de guerra. Publicada la de suspension de garantías, nace por sí mismo el primero, y desde entónces se halla facultada la autoridad civil para adoptar cuantas medidas preventivas y de vigilancia juzgue convenientes, á fin de asegurar el órden público, y entre ellas la suspension de las publicaciones que exciten á cometer los delitos previstos en los arts. 167 y 174 del Código penal, la detencion de toda persona sospechosa, el cambio de residencia dentro del rádio de 150 kilómetros, el destierro á distancia no mayor de 250, la entrada en el domicilio del español ó extranjero contra quien resulten indicios de conspiracion, y el registro de su casa, papeles y efectos.

Si la autoridad civil auxiliada por la judicial no lograse dominar la agitacion y restablecer el órden, debe publicar un bando haciéndolo saber así con la solemnidad posible, y excitar á la militar á que use de la fuerza, prévia declaracion del estado de guerra. Esta declaracion se hace poniéndose de acuerdo la autoridad civil con la judicial y la militar, salvo en la capital de la monarquía y puntos en donde resida el Rey, en los cuales se requiere la autorizacion del Gobierno

Resignado el mando por la autoridad civil en la militar, ésta publica un bando excitando á los sediciosos ó rebeldes á que depongan toda actitud hostil, y se sometan á la debida obediencia en un breve plazo. Si perseveran en alterar el órden público, se emplea la fuerza contra los perturbadores, disolviendo los grupos y acometiendo á los que hicieren armas hasta prenderlos y entregarlos á los tribunales de justicia.

Los delitos contra el órden público son castigados con arreglo al Código penal, y la jurisdiccion competente es la ordinaria. Exceptúanse los casos en que la rebelion fuese de carácter militar y apareciesen reos militares de mar ó tierra

en activo servicio, quienes deben ser juzgados por los consejos de guerra.

En resolucion, sobreviniendo circunstancias extraordinarias, y cuando lo exija la seguridad del estado, pueden suspenderse las garantías individuales, pero sólo temporalmente y en virtud de una ley. Durante la suspension, el territorio á que se aplicare, deberá ser regido por otra de órden público establecida de antemano. Los derechos que admiten esta temporal limitacion son la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de residencia, de imprenta, de reunion y asociacion.

Para revestir á un Gobierno con poderes excepcionales, hay que considerar dos cosas, á saber, si estas facultades extraordinarias son realmente indispensables, y si merecen confianza los hombres á quienes se les otorgan. Si una sola de dichas condiciones falta, negarlas es más que un derecho, es un deber. El Gobierno contrae grave responsabilidad al hacer uso de estas facultades extraordinarias, por lo cual debe ser tanto más prudente, cuanto que llegará un dia en que le pidan cuenta estrecha del abuso ante las Cortes.

CAPÍTULO XX.

DE LAS PRISIONES.

El objeto de las prisiones es castigar y corregir, y por ambos medios se procura mantener el órden público, porque ó se escarmienta con la pena, ó se precave con el ejemplo. De aquí nace que la prision debe ser rigorosa sin crueldad, para lograr la intimidacion saludable y la enmienda de las costumbres. Una prision cruel más parece tortura que custodia.

Tres fines principales se propone el legislador alcanzar por medio de la prision, á saber: impedir la evasion del culpado, evitar la corrupcion mútua de los presos, y disminuir el número de las reincidencias, y así las condiciones de toda buena prision deben ser la seguridad, la salubridad y la separacion.

La seguridad, para que no quede burlada la justicia. La seguridad de las prisiones más bien depende del órden moral y

la buena disciplina interior, que de la vigilancia exterior, el empleo de la fuerza y las precauciones vulgares.

La salubridad, porque no hay derecho para atormentar á los presos y ménos para cercar su vida de peligros con duras privaciones que aumentan el rigor de la pena impuesta por la sentencia de los tribunales.

La separacion de sexos, edades y aun categorías de moralidad, para que la comunicacion de los presos no convierta las casas ó establecimientos de correccion en escuelas mútuas de vicio, y salgan los inocentes corrompidos, y los culpados diestros en todas las males artes que profesan, agravando los peligros que amenazan turbar el órden social.

Divídense las prisiones en *preventivas y represivas*. Aquéllas son una simple detencion ó una pura cautela para impedir la fuga de cualquiera persona sospechosa de crímen, y éstas tienen ya el carácter de pena, y no se padece en ellas sino en virtud de sentencia judicial.

Como las prisiones preventivas se destinan sólo á las personas que se hallan en estado legal de inocencia, pues los acusados se reputan inocentes miéntras el juez no los condena, no deben imponer más privaciones que las necesarias á la custodia del detenido y á la instruccion del proceso. Puede, sí, convenir el aislamiento como medio de evitar la corrupcion; pero sin agravar la soledad con el trabajo obligatorio, ni con reglas de disciplina que acibaren la existencia de los presos.

La prision represiva tiene ya el carácter de pena, y por tanto procede emplear contra los presos todos los medios de castigo y enmienda que el legislador considere justos y convenientes.

El principal es el trabajo, cuya poderosa eficacia contribuye á la regeneracion moral de los delincuentes, además de conservar la disciplina interior de las prisiones y satisfacer, en parte á lo ménos, la responsabilidad civil proveniente del delito y los gastos que ocasionan los establecimientos penales.

Para que el trabajo sea fecundo en buenos resultados, importa combinarlo con el recogimiento y alentarlo con el estímulo de las ganancias. Los ahorros que hicieren los presos deben aplicarse á un fondo de reserva que perciben al tiem-

po de volver á la vida libre, y acaso, remediando las necesidades del dia, evitar las reincidencias.

El gobierno inmediato de las prisiones está encomendado á las autoridades administrativas, y el superior al ministerio de la Gobernacion. La autoridad judicial interviene en esta materia, pero sólo en cuanto tiene relacion con la administracion de la justicia y la ejecucion de las sentencias. Si advirtiere excesos ó abusos dignos de enmienda, deberá participar las observaciones que hiciere durante su visita á la administracion para que remedie y corrija las faltas de policía, é impida la relajacion de la disciplina carcelaria.

El régimen interior de las prisiones comprende varios puntos principales, á saber:

1.° *Admision de los presos.*—Los alcaides de las cárceles están obligados á llevar dos registros, el uno destinado á los presos con causa pendiente, y el otro de sentenciados á las penas de arresto mayor ó menor, cuyos registros deben presentar en las visitas á las autoridades gubernativas y judiciales. En ellos anotan el nombre, apellidos, naturaleza, vecindad, edad y estado de cada preso y la autoridad de quien procede la órden de prision, sin lo cual suspenderá el admitirlo dando cuenta al gobernador, alcalde ó juez que ha expedido el mandamiento.

2.° *Distribucion de los presos.*—La legislacion vigente distingue las prisiones en depósitos municipales, cárceles de partido, cárceles de Audiencia, presidios y casas de correccion y colonias penitenciarias.

Los Ayuntamientos deben cuidar de que los depósitos municipales respondan, en cuanto sea posible, al objeto de la ley que es proveer á la custodia y seguridad de los presos con causa pendiente, y por excepcion á los sentenciados á la leve pena de arresto menor. Así pues, con notoria impropiedad los comprende en la categoría de los establecimientos penales.

Las cárceles de partido y de Audiencia deben reunir las condiciones de capacidad, higiene, comodidad y seguridad. Los detenidos habrán de estar separados por grupos ó clases segun su sexo y edad y la gravedad de los delitos por que fueren procesados. La autoridad cuida de proporcionarles los medios de ejercer su profesion, arte ú oficio; de modo que la

detencion, salvo la privacion de la libertad, no cause molestia alguna. *Ley de 21 de Octubre de* 1869.

3.° *Policía de salubridad.*—Consiste en las precauciones higiénicas que la administracion adopta, ya con respecto al alimento, vestido y habitacion de los presos en estado de sanidad, ya en punto al establecimiento de enfermerías y á la asistencia de los enfermos.

4.° *Policía de seguridad.*—Comprende los cuidados relativos á la custodia de los presos de que son responsables los alcaides; por lo cual pueden adoptar las providencias oportunas en casos urgentes, inclusa la agravacion de la pena, dando cuenta inmediata á la autoridad superior.

5.° *Policía de órden.*—Está prohibido á los presos el juego, el uso del vino y de toda bebida espirituosa, conservar en su poder dinero alguno, vender entre sí la ropa ó racion diaria y otras cosas contrarias á los hábitos de sobriedad y templanza y al sosiego y disciplina que debe reinar en tales establecimientos.

6.° *Alimentos.*—Los presos pobres deben ser alimentados con el producto de las obras pías destinadas á este objeto; y cuando no existan semejantes fundaciones ó sus rentas fueren escasas, y faltaren tambien los dones eventuales de la caridad, será carga del Ayuntamiento respectivo. Los presos no pobres ó que pueden subvenir en todo ó en parte á las necesidades de la vida, deben mantenerse á su costa hasta donde lleguen sus medios y recursos. Tambien corren á cargo del Ayuntamiento respectivo los demás gastos de personal y material de los depósitos municipales.

El sostenimiento de las cárceles de partido, así como la manutencion de los presos pobres, es obligacion de todos los Ayuntamientos comprendidos en el mismo, y debe ser repartida la carga entre ellos, guardando una justa proporcion, por el de la cabeza del partido judicial. Este reparto debe ser aprobado por la Comision provincial.

El Ayuntamiento de la capital en donde haya Audiencia forma el presupüesto de la cárcel, lo eleva por conducto del gobernador á la aprobacion del Gobierno, y aprobado, la direccion del ramo distribuye proporcionalmente entre todas las provincias del territorio la cantidad calculada. Las Diputaciones incluyen en sus presupuestos, como gasto obligato-

rio, la suma que á cada una le corresponde. *Real decreto de 13 de Abril de* 1875.

7.° *Trabajo.*—En los depósitos municipales es voluntario, y obligatorio en las cárceles de partido para los sentenciados á la pena de arresto mayor, y en las de Audiencia para los que en ella sufren las de presidio y prision correccionales.

En ambos casos se hallan los presos sujetos á la ley del trabajo forzoso en beneficio del establecimiento, miéntras no hicieren efectivas la responsabilidad civil proveniente del delito y la indemnizacion de los gastos que ocasionan. Satisfechas estas deudas, el trabajo continúa obligatorio como regla de disciplina, pero á eleccion del preso y en su propio beneficio.

8.° *Correcciones.*—Si las faltas de disciplina cometidas por los presos constituyen verdaderos delitos, conoce de ellos el juez competente; mas cuando son simples infracciones de los reglamentos carcelarios, corresponde la correccion á la autoridad política y á sus delegados en el establecimiento. Está formalmente prohibido imponer más privaciones que las necesarias para la custodia y disciplina interior de las prisiones, dando cuenta inmediata á la autoridad para que modere cualquier exceso y ponga coto á lo arbitrario.

El nombramiento de los empleados de las cárceles, cuyo sueldo no llegue á 1.500 pesetas, compete á la direccion de Establecimientos penales, habiendo cesado las facultades cometidas á los gobernadores por el decreto de 25 de Mayo de 1869. *Real decreto de* 28 *de Diciembre de* 1875.

CAPÍTULO XXI.

DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENALES.

Son los presidios verdaderos establecimientos penales en donde los sentenciados extinguen la condena á que se hicieron acreedores por sus delitos.

1.° *Clasificacion.*—Divídense en tres clases para los efectos de la administracion. Pertenecen á la primera los de Alcalá, Cartagena, Ceuta y Valladolid: á la segunda los de Búrgos, San Agustin, San Miguel de los Reyes y Zaragoza; y á la ter-

cera los de Palma de Mallorca, Granada, Santoña, Sevilla y Tarragona.

Las penas de presidio y prision mayor se cumplen en los de Búrgos y Valladolid, y en los de Granada, Sevilla y Valencia las de presidio y prision correccional.

El presidio de Alcalá está destinado á los delincuentes menores de veinte años.

Los reos políticos y los sentenciados por delitos que no se pueden perseguir sino á instancia de parte, extinguen su condena en el presidio de Valladolid. *Decreto de* 16 *de Julio de* 1873, *y real decreto de* 1.° *de Setiembre de* 1879.

2.° *Gobierno.*—Todos los establecimientos penales y correccionales dependen del ministerio de la Gobernacion y sus delegados en las provincias. La administracion inmediata está á cargo de un comandante bajo la inspeccion y vigilancia de los gobernadores de provincia.

3.° *Régimen y disciplina interior.*—Dentro de los cuarteles no se conoce más autoridad que la del comandante asistido de un mayor que lleva la cuenta y razon de los caudales y efectos de los presidios, de un ayudante que entiende en los pormenores relativos á la salud, provision, aseo y trabajo de los confinados, y un furriel que cuida del menaje de los hierros, herramientas, enseres y maquinaria del establecimiento.

Cada depósito se divide en brigadas de 100 hombres, á cuyo frente hay un capataz elegido en la clase de sargentos ó cabos retirados del ejército ó de la armada; y cada brigada se divide en cuatro escuadras de á 25 hombres, gobernada cada una por dos cabos de vara, uno primero y otro segundo elegidos entre los confinados.

Distribúyense éstos en dos secciones, una de jóvenes menores de 18 años que se destinan á los talleres del establecimiento que elijan, y otra de adultos en la cual ingresan los mayores de 20 años que el comandante aplica á los trabajos que crée convenientes.

El trabajo es forzoso en todos los establecimientos penales. El producto de las labores de los sentenciados á reclusion perpétua cede íntegro en beneficio del estado, y el de los sentenciados á presidio se distribuye en tres partes; una para hacer efectiva la responsabilidad civil, otra para satisfacer los gastos de la prision, y la tercera aplicable á proporcionar

algun alivio y formar un fondo de reserva al preso de que pueda disponer cuando llegue el dia en que cumplida la condena, recobre su libertad.

4.° *Órden económico y administrativo.*—Las juntas económicas presididas por los gobernadores de provincia en la Península y por los gobernadores militares en Africa, y compuestas del comandante, comisario y mayor ó quien haga sus veces, resuelven los negocios económicos y administrativos del establecimiento, examinan los presupuestos, comprueban los gastos, revisan las nóminas, contratan los suministros, abren las subastas y adjudican el remate al mejor postor.

5.° *Cumplimiento de las condenas.*—Siendo el confinamiento á presidio una pena, no puede aplicarse sino en virtud de sentencia judicial; por cuya razon á cada confinado debe acompañar un certificado ó testimonio de su condena. El cumplimiento de ésta empieza á contarse desde el dia en que se notificó al reo la última sentencia, sin más interrupcion que la del tiempo que estuviere fugado.

Deben extinguirse las condenas en los establecimientos penales á que los reos fueren destinados, sin que sea permitido trasladarlos á otros, y mucho ménos aplicarlos con cualquiera título al servicio doméstico. Asimismo está prohibida la concesion de rebaja, licencias temporales y otras gracias que sólo el Rey puede dispensar en uso de su prerogativa.

Las rebajas de condena son una recompensa que el Gobierno ofrece á los confinados cuyo mérito particular, trabajos extraordinarios ó señales visibles de arrepentimiento los hicieren acreedores á la real clemencia. No se propone para esta gracia sino á los sentenciados que hayan cumplido sin nota la mitad de su condena, ni puede exceder nunca de la tercera parte del tiempo que debe durar la pena.

Extinguida la condena se entrega á cada confinado su licencia. Han satisfecho su deuda á la justicia, y cesando la pena recobran su libertad. Los cumplidos reciben un socorro ó haber de marcha, si no tienen reservas en la caja del establecimiento. Las licencias se dirigen á los alcaldes de los pueblos de su naturaleza.

6.° *Policía judicial.*—La autoridad judicial y el ministerio fiscal tienen derecho de visita en todos los establecimientos penales, aunque para el solo efecto de inquirir si se cumplen

las condenas, debiendo los jefes respectivos obedecer las órdenes que en esta parte les comuniquen conforme á reglamento.

La reforma de las prisiones es asunto de grave controversia. Unos opinan por la reclusion solitaria, ó sea el aislamiento de los penados por medio de la separacion material de las celdas, para establecer una incomunicacion absoluta durante el dia y la noche, cuya rigorosa disciplina produce á lo ménos el resultado de impedir el contagio de las malas inclinaciones y depravadas costumbres de los mayores delincuentes. Otros prefieren el régimen más suave de la prision celular durante la noche y el trabajo en comun por el dia con la regla del silencio.

Cuál de los dos sistemas sea más eficaz para imponer un castigo ejemplar y conseguir la emienda del hombre criminal y perverso, no es punto definido por la ciencia carcelaria, á pesar de haberse ocupado en resolver el problema grandes ingenios. La cuestion es árdua y compleja, porque militan en pró y en contra poderosas razones de moral, de justicia, de higiene y economía que se equilibran y dificultan el acierto.

Sin embargo, entre las bases para la reforma y mejora de las cárceles y presidios aprobadas por el poder legislativo, hay una que autoriza al Gobierno para plantear desde luégo sus proyectos sobre presidios de todas clases y casas de correccion, y establecer el mejor sistema penitenciario para nuestro país, que es (dice) el mixto ó sea el de separacion y aislamiento de los penados durante las horas de la noche con el trabajo en comun durante las del dia; pero distribuidos en grupos y clases segun la gravedad de los delitos, la edad, inclinaciones y tendencias de los penados, su buena ó mala conducta, etc. *Ley de* 21 *de Octubre de* 1869.

Anda en esta materia tan cerca la verdad del error, que el único criterio seguro de la bondad absoluta ó relativa de cada sistema es la estadística de las prisiones; y como en España por desgracia no se ha ofrecido todavía la ocasion de ensayar ninguno, con igual razon puede la ley optar por el mixto, que pudiera preferir otro cualquiera, pues nadie sabe cuál será el mejor.

Distribuir los penados en grupos y clases es un sistema que

se funda en el dudoso principio que la moralidad se presta á formar categorías. La moralidad es individual. No hay un acto igual en todo á otro; y aunque lo hubiese, una clasificacion fundada en el mismo acto supone en dos hombres dos distintos grados de malicia. Averiguar las tendencias é inclinaciones de los penados, es punto ménos que imposible. Hasta el juicio sobre su buena conducta será poco seguro, porque hay peligro de confundir el arrepentimiento con la hipocresía.

Con más tino y prudencia, al mandar en una época reciente que se proceda á la construccion de una cárcel-modelo en Madrid, se encargó á la Junta inspectora «estudiar las formas y modelos de cárceles modernas, y adoptar para el proyecto el órden conveniente dentro del sistema celular.» La nueva ley nada juzga respecto al valor comparativo de las diversas teorías que dividen el campo de la ciencia carcelaria, salvo la base que está fuera de toda controversia. *Ley de* 8 *de Julio de* 1876.

CAPÍTULO XXII.

DE LA BENEFICENCIA PÚBLICA

Los deberes de la administracion son comunes á todas las personas, ó particulares segun su condicion ó estado.

Distínguese el estado de las personas en natural, civil y político conforme las leyes que lo determinan; y así la administracion lo toma en cuenta para fijar los derechos y deberes que á cada individuo corresponden.

Segun el estado natural son las personas válidas ó inválidas, es decir, capaces de procurarse los medios de existencia aplicándose al trabajo, ó incapaces por no gozar de la plenitud de sus facultades físicas y morales.

Cuando los hombres por efecto de una enfermedad del cuerpo ó del espíritu padecen este infortunio, la administracion los protege como á personas débiles y menesterosas. De aquí procede el deber moral de asistirlos y ampararlos, ejercitando con ellos la caridad que convertida en un servicio público, toma el nombre de beneficencia.

Mas no solamente protege la sociedad á los inválidos, sino tambien á los válidos á quienes alcanzan los rigores de la mi-

seria, aunque de muy distinto modo. Los primeros necesitan socorros permanentes y tales que les ayuden á soportar el peso de la vida, miéntras que los segundos tienen lo bastante en los auxilios temporales dispensados con la condicion del trabajo.

El indigente válido está pues en la obligacion de trabajar para el estado que le alimenta y le viste, por ley de la naturaleza que á todos los hombres impuso esta carga, y por agradecimiento al beneficio recibido. Viene ya de antiguo la aplicacion de este principio, como son antiguas las providencias del Gobierno encaminadas á recoger los mendigos, á proporcionar trabajo útil á los brazos faltos de ocupacion, á suministrar materias primeras á las familias pobres para que las labren en su domicilio, y á fomentar el establecimiento de talleres públicos en donde hallen jornal seguro durante las perturbaciones del mercado.

Los indigentes inválidos viven en los establecimientos públicos de beneficencia, entendiendo por tales aquéllos que se sostienen á expensas de la nacion, de las provincias ó de los pueblos, y los que fueron particulares en su orígen, pero cuyo patronato llegó á extingirse por la supresion del oficio al cual se hallaba vinculado.

Clasifícanse en casas de maternidad y expósitos, ó casas de huérfanos y desamparados, ó en fin hospitales y hospicios.

1.° *Casas de maternidad.*—Son establecimientos destinados al refugio de las mujeres frágiles y al asilo de los niños ilegítimos, como un medio de guardar el sigilo que importa al honor de las familias y evitar los casos de infanticidio. Las mujeres acogidas se distribuyen en dos departamentos segun la conducta pública que hubieren observado, y es condicion rigorosa guardar secreto. Cada provincia debe tener su casa de maternidad, sin perjuicio de establecer otras subalternas.

2.° *Hospicios.*—Los niños expósitos, ya procedan de las casas de maternidad, ya fueren expuestos, ya entregados á la mano, son recibidos en el departamento de la lactancia, y allí subsisten hasta la edad de dos años, en cuya época se les traslada al de crianza y educacion hasta los seis. La administracion vela sobre estos desvalidos, los protege con solicitud paternal, y les procura nodrizas dentro del establecimiento, ó

los confia á familias de buenas costumbres que mediante una pension los crian en sus casas.

Concluido el período de la lactancia deben los directores practicar las diligencias más eficaces para colocar los niños expósitos y desamparados en casas de labradores ó artesanos de buena conducta; y si sus nodrizas manifestasen deseos de conservarlos en su poder, permitírselo, habiendo cumplido bien su primer encargo.

Tambien favorece la administracion su prohijamiento por personas honradas que tengan medios de sustentarlos; pero sin olvidarlos en manera alguna, pues si se juzga que no es beneficioso al expósito, le retira del poder de su padre adoptivo y le vuelve á recoger debajo de su amparo. Si algun niño prohijado fuese despues reclamado por sus padres naturales, lo recobrarian éstos, concertándose ántes con el prohijante, é interviniendo la administracion en punto al modo de indemnizarle de los gastos de la crianza y educacion.

3.° *Casas de huérfanos.*—El instituto de estas casas de misericordia es acoger á los niños que habiendo sido abandonados por sus padres ó quedado huérfanos, no fueren recogidos por pariente alguno ó por persona extraña que cuide de ellos. Entran en semejantes asilos los párvulos de dos á seis años.

Cada provincia debe tener un establecimiento de esta clase dividido en dos departamentos separados por el órden de sexos. Allí reciben la primera enseñanza y aprenden un arte ú oficio en las fábricas ó talleres de la casa, reservándoles la parte del producto de su trabajo diario que exceda de los gastos causados por el huérfano, cuyas sumas forman el fondo comun de los ahorros.

La administracion considera las casas de huérfanos como un asilo de los desamparados supliendo la tutela del estado la falta de una familia. Por esta razon no deben entrar en ellas los vagos y mal entretenidos, ni otra gente alguna de mal vivir digna de correccion y emienda, ni hacer oficio de prisiones preventivas, ni aplicarse á otros usos que al socorro de los menesterosos.

4.° *Hospitales.*—Están los hospitales públicos destinados á la asistencia de los enfermos que no pueden ser curados en sus casas. Cada capital debe tener uno cuando ménos. El Go-

bierno cuida de establecer los generales, así como las Diputaciones y los Ayuntamientos los provinciales y municipales. Los que haya estarán situados, en cuanto fuere posible, en los extremos de la poblacion.

El hospital de convalecencia deberá ser distinto del de enfermos y estar separados, si obstáculos insuperables no lo impiden; mas la casa de dementes siempre.

Debe tambien haber departamentos y salas distintas para hombres y mujeres, niños y adultos, parturientas y paridas, enfermos y convalecientes hasta donde la comodidad del edificio lo permita, y habitaciones reservadas para los que costearen sus estancias.

El servicio interior de los hospitales públicos está á cargo de un director, jefe inmediato de todos los empleados é inspector de sus actos. Las autoridades administrativas de cada provincia ó pueblo vigilan sobre el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y dictan las providencias necesarias á su ejecucion.

5.º *Casas de dementes.*—Tienen por objeto estos asilos cuidar de restablecer la salud del enfermo, siendo posible, socorrer al desvalido privado de razon, y proteger á la sociedad contra los peligros del abandono.

Las casas de dementes pueden ser comunes á dos ó más provincias segun su poblacion, distancia, recursos, número de enfermos y demás circunstancias, y estarán situadas en los pueblos en donde á juicio del Gobierno convenga más para el objeto.

Habrá en ellas un departamento para hombres y otro para mujeres, y las estancias de los enfermos estarán tambien separadas, en cuanto fuere posible, segun el diferente carácter y período de la enajenacion mental.

Prohiben las leyes todo tratamiento duro, porque no sólo es inhumano, sino porque además exacerba la enfermedad en vez de aliviar ó curar al enfermo. Los particulares pueden establecer por su cuenta casas de dementes, aunque ejerciendo la administracion sobre ellas el derecho de inspeccion y vigilancia, para precaver los peligros que pudieran amenazar la salud ó la libertad personal.

Divídense los establecimientos públicos de beneficencia por razon de los fondos con que se sostienen, en generales, pro-

vinciales y municipales. El Gobierno clasifica todos los del reino, considerando la naturaleza de sus servicios y el orígen de sus recursos, y oyendo préviamente á las Juntas establecidas por la ley para auxiliarle en este y otros pormenores de la caridad pública. Organizado el servicio debe la administracion dirigir é inspeccionar los establecimientos de beneficencia, visitarlos por sí ó por medio de sus delegados, cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos, apartar los obstáculos, y en suma ejercer de lleno su autoridad en favor del pobre. El Obispo de la diócesis puede tambien visitarlos; pero sin derecho para enmendar ó corregir los abusos que advierta, sino limitándose á ponerlos en noticia de la autoridad competente.

Los fondos de beneficencia consisten en los bienes y rentas que poséen ó poseyeren en lo sucesivo, y en las cantidades que para este objeto se consignen en los presupuestos generales, provinciales ó municipales.

Son establecimientos particulares de beneficencia los costeados con fondos donados ó legados por personas piadosas, y que están al cargo inmediato de las corporaciones ó patronos llamados por el fundador para dirigirlos y administrarlos. Estas instituciones no pierden su carácter de establecimientos particulares por recibir alguna subvencion del estado, de la provincia ó del municipio, siempre que fuere voluntaria y no indispensable para la subsistencia de dichas fundaciones.

Los establecimientos particulares se convierten en públicos, si estando el patronato agregado á un oficio, quedase éste suprimido.

Así como en los establecimientos públicos ejerce el Gobierno toda su autoridad, así en los particulares debe tener solamente un derecho de inspeccion y vigilancia, es decir, la intervencion necesaria para que la voluntad del fundador sea guardada y cumplida. Toda fundacion piadosa equivale á un testamento en el cual son instituidos herederos los pobres.

Por tanto, el Gobierno ejerce un verdadero patronazgo respecto á los establecimientos particulares en representacion de los intereses colectivos, ó de las personas indeterminadas á quienes alcancen ó deban alcanzar los beneficios de la fundacion.

En efecto, cuida el Gobierno de que la inversion de las rentas de los patronatos y obras pias sea conforme al espíritu, ya que no siempre pueda ajustarse á la letra de las fundaciones, á cuyo fin los clasifica y determina el carácter de cada fundacion, declarando aplicables sus fondos á un establecimiento general, provincial, municipal ó particular, y designa las personas, corporaciones ó funcionarios públicos que deben administrarlos, segun fuere meramente familiar, oficial ó mixto.

Como los patronos lo son por derecho propio, el Gobierno no puede removerlos sino mediante la instruccion de expediente del cual resulte justificada una falta grave. Destituido un patrono, el Gobierno debe nombrar otro temporal miéntras el destituido viviere ó sirviere el oficio que lleva consigo el patronato. Si el patrono hubiere de ser nombrado por alguna corporacion perpétua, ésta debe elegir el sucesor, y no haciéndolo en el plazo de 15 dias, lo nombra el Gobierno.

Pertenece al Gobierno crear y suprimir, agregar y segregar los establecimientos generales de beneficencia, ajustando su número á la intensidad y extension de las necesidades públicas, prévia consulta del Consejo de Estado.

Tambien crea, suprime, agrega y segrega fundaciones particulares y las modifica para ponerlas en armonía con las nuevas necesidades de la sociedad, y suple las evidentes omisiones de los fundadores; lo cual es llevar muy léjos el derecho de patronato á riesgo de secar las fuentes de la caridad privada.

Corresponde á los Ayuntamientos crear, suprimir y reformar los establecimientos municipales de beneficencia; pero los acuerdos relativos á su reforma ó supresion no son ejecutivos sino mediante la aprobacion de la Comision provincial.

A las Diputaciones pertenece crear, suprimir y reformar los provinciales. La ley no autoriza la intervencion del Gobierno en estos actos; pero ni las Diputaciones, ni los Ayuntamientos deben olvidar que la beneficencia pública es un servicio que impone gastos obligatorios; ni tampoco que los acuerdos de las corporaciones populares relativos á la supresion ó reforma de dichas instituciones deben ajustarse á las leyes y reglamentos, y reconocer el patronazgo ó alta ins-

peccion que al Gobierno corresponde sobre todas las de beneficencia general y particular.

Los socorros domiciliarios son un medio muy recomendable de asistir á los pobres, porque llevan el remedio y el consuelo al seno de las familias, cuidando la administracion con esmero de que no se conviertan en estímulos del vicio. Por eso conviene conocer á los pobres verdaderos, clasificarlos y auxiliar á cada uno segun la naturaleza de su infortunio, ya suministrándole materias primeras, ya alimentos ó medicinas, ya ropas ú otros objetos de primera necesidad en la vida. Las Diputaciones y los Ayuntamientos promueven esta especie de socorros y organizan el servicio. El instituto de las Juntas provinciales y municipales de Beneficencia, revestidas ántes con extensas facultades directivas y administrativas, tiene hoy por objeto principal facilitar el ejercicio del derecho de patronato que pertenece al Gobierno.

La mendiguez es un grande infortunio cuando procede de la miseria, y un peligro si la fomenta el ócio y se convierte en profesion ó industria lucrativa. Una buena administracion llegará á extirpar los mendigos, porque asistirá en su domicilio ó recogerá en los asilos de la caridad á los verdaderos y legítimos pobres y perseguirá á los falsos ó vagabundos. El Código penal no califica de delito ni falta la mendiguez voluntaria ni la vagancia; pero las ordenanzas de policía suelen prohibir que se pida limosna en los pueblos en donde hay asilos para los pobres ó la asistencia domiciliaria se halla bien organizada; y en donde no, se puede permitir que la pidan los indigentes con licencia de la autoridad local, despues de informarse del estado de pobreza del pretendiente y sus motivos. La caridad que se trasforma en beneficencia pública, debe ser discreta, por no fomentar el vicio y con el vicio el crímen. *Ley de* 20 *de Junio de* 1849, *instruccion de* 30 *de Diciembre de* 1863, etc.

CAPÍTULO XXIII.

DE LA INSTRUCCION PÚBLICA.

La instruccion es una parte de la educacion del hombre, porque ilumina su entendimiento, forma su corazon, mejora

las costumbres y enseña á discernir el bien del mal y la verdad del error. Cuando la instruccion se aplica á los pueblos, entra en el dominio de la administracion, es fuente de riqueza y medio poderoso de felicidad. Así pues, todo Gobierno justo y prudente procurará la enseñanza de la buena doctrina, porque la ignorancia es enemiga de la libertad, y sólo aprovecha al despotismo ó la anarquía.

La Constitucion vigente consagra la libertad de enseñanza al otorgar á todo español el derecho de fundar y mantener cualesquiera establecimientos de instruccion ó educacion con arreglo á las leyes. *Const., art.* 12.

Libertad de enseñanza quiere decir libre competencia de las escuelas y los maestros, de las doctrinas y los métodos. Proclamar la libertad de enseñanza equivale á condenar todo privilegio, todo monopolio. No significa, como algunos presumen, que el estado se abstenga de intervenir en la instruccion y educacion, considerando estas funciones impropias del Gobierno y verdaderas usurpaciones de los derechos del individuo y la familia.

El estado puede crear y sostener escuelas públicas y someterlas á cierto régimen y disciplina, así como puede y debe ejercer el derecho de inspeccion y vigilancia sobre las particulares en interés del órden, de la moral y de la higiene Miéntras la iniciativa individual no sea tan vigorosa y fecunda que un pueblo se baste á sí mismo, la enseñanza necesitará del concurso de la autoridad pública y la industria privada.

Tal es el espíritu de nuestra moderna legislacion sobre enseñanza. Declarar la primaria obligatoria; excitar oficialmente el celo de las corporaciones populares; mandar á los Ayuntamientos que restablezcan las escuelas suprimidas; reservarse el poder central la facultad de separar á los maestros; organizar el servicio de inspeccion facultativa, y dictar otras providencias análogas, manifiestan que la libertad absoluta de enseñanza, aun respecto á la instruccion primaria, la más libre por su naturaleza, no existe entre nosotros; y si el Gobierno fuese tan incáuto que se abandonase á esta ilusion, no tardaria en recoger, como ha recogido ya en premio de su ciega confianza, tristes desengaños. La libertad absoluta de enseñanza es un ideal hácia el que caminan y no han al-

canzado todavía los pueblos más cultos de Europa; y si llega ese dia, en España amanecerá más tarde.

La educacion debe ser moral y religiosa, análoga á la constitucion del estado, conforme á las leyes y preparatoria para el ejercicio de las diversas profesiones de la vida civil. De esta manera se logra que las ciencias florezcan, que prosperen la agricultura, las artes y el comercio, que la paz reine entre las gentes, que la ley se respete y se preste obediencia á los magistrados. Y si la instruccion pública ha de corresponder á su objeto, llevará el mismo sello de la educacion, porque en verdad no es sino su desarrollo y complemento.

El gobierno superior de la instruccion pública está á cargo del ministro de Fomento, auxiliado por un Consejo y una Direccion especiales: su gobierno inmediato es atribucion propia de las autoridades académicas, y principalmente de los rectores de las Universidades.

Divídese la instruccion pública en tres grados, á saber, primaria, secundaria y superior.

1.º La primera enseñanza comprende la suma de los conocimientos necesarios para los usos comunes de la vida, y contribuye á formar el hombre y el ciudadano.

I. Puede ser pública y privada, segun que la proporcione la administracion en beneficio de los pueblos, ó se la procuren los individuos á su propia costa.

II. Tambien se distingue en elemental y superior, porque ó se limita á dar leves nociones de las materias contenidas en este grado de la enseñanza, ó las amplía con mayores noticias y más abundante caudal de doctrina.

Todos los pueblos de cierto vecindario están obligados á consignar en el presupuesto municipal las cantidades precisas al sostenimiento de un número de escuelas de niños y niñas proporcionado á su poblacion y á la extension de sus recursos.

La instruccion primaria es gratuita para las familias pobres y obligatoria para todos. La ley considera un deber, no sólo moral, pero tambien civil, que los padres faciliten la primera enseñanza á sus hijos, y por eso multiplica las escuelas y allana el camino de un saber tan necesario aun á los menesterosos y desvalidos.

Oponen algunos al principio de la primera enseñanza obli-

gatoria los sagrados derechos de la conciencia, porque en efecto, nadie debe ser compelido á frecuentar una escuela de un culto distinto del que profesa, si la instruccion ha de ser moral y religiosa. Cortan el nudo de la dificultad proponiendo la exclusion de toda enseñanza dogmática de las escuelas públicas, idea que aceptan gustosos cuantos opinan por la separacion absoluta de la Iglesia y el Estado.

De lo uno y lo otro no hay ejemplo sino en los Estados-Unidos, en donde la vida religiosa es tan activa y las sectas innumerables. En Europa las leyes, las costumbres y las tradiciones no han consentido hasta ahora el divorcio del alfabeto y el catecismo. La libertad de conciencia queda á salvo, no obligando á los niños cuyos padres profesen un culto distinto del católico, á oir ninguna doctrina, ni á participar de ningun ejercicio piadoso. Además, la libertad de enseñanza concilia el precepto legal con el respeto á toda creencia, permitiendo abrir escuelas especiales para el servicio de cada religion ó secta.

Las esperanzas de alcanzar el fruto de la instruccion primaria descansan en las buenas cualidades de los maestros de primeras letras. Esta profesion es libre. Todos los españoles pueden ejercerla, y establecer y dirigir escuelas privadas sin necesidad de autorizacion prévia. Asimismo son libres los maestros en adoptar cualesquiera métodos de enseñanza.

Los maestros de las escuelas públicas deben reunir las condiciones de moralidad y aptitud que determinan las leyes, y son nombrados por los rectores á propuesta de las Juntas provinciales de Instruccion pública, ó por la direccion del ramo, segun su sueldo y categoría.

La separacion de estos maestros pertenece al Gobierno, cuyas facultades se hallan limitadas por la necesidad de proceder en virtud de causa justa que resulte de un expediente formal instruido con audiencia del interesado.

Las escuelas normales sirven para formar maestros hábiles y experimentados en el arte difícil de instruir y educar á los niños, y con este loable propósito se fundan y establecen.

Hay ó debe haber en cada provincia una escuela normal de maestros, y en donde sea conveniente, otra de maestras, ambas á cargo del presupuesto provincial. El nombramiento de

maestros y maestras de las escuelas normales corresponde al Gobierno.

Las escuelas de mujeres influyen de un modo extraordinario en la moral pública y privada, porque el hombre recibe las primeras impresiones en el regazo de su madre, la mujer determina la conducta del marido, y á veces es la hija quien calma las arrebatadas pasiones del padre.

Procura la ley que haya escuelas elementales y superiores para niñas, en las cuales aprendan las labores propias de su sexo, y quiere que estén separadas de las de niños, porque así conviene en aquella edad temprana y peligrosa. La inspeccion de estas escuelas y el exámen de sus maestras corresponde á las mismas autoridades que intervienen en las escuelas y maestros de niños.

Solícita por mejorar la condicion de los pueblos, favorece el establecimiento de las escuelas de párvulos, que son verdaderos asilos en donde se recogen durante el dia los niños de corta edad pertenecientes á familias pobres, cuya contínua asistencia al trabajo les impide dejarlos resguardados de todo peligro en su casa ó llevarlos consigo sin grande molestia y sin exponerlos á riesgos mayores. Aunque se llaman escuelas, y en efecto se procura dar cierta instruccion á los niños, participan ménos de la enseñanza que de la beneficencia.

2.° La segunda enseñanza es continuacion de la primera y preparatoria de la superior, y por eso la llaman tambien intermedia. Divídese igualmente en pública y privada, porque hay Institutos consagrados á la enseñanza oficial, y colegios ó establecimientos particulares en donde es libre, cuyos profesores están dispensados de títulos académicos.

La enseñanza secundaria oficial gravita á un tiempo sobre el estado y sobre las provincias ó los pueblos, pues representa intereses de órden mixto por lo que tienen de generales y especiales.

Los Institutos son provinciales ó locales. Los primeros deben existir en todas las capitales de provincia, salvo si por alguna razon particular conviniese situarlos en otro punto, por ejemplo, si hubiese Universidad en el distrito. Los segundos pueden establecerse en todos los pueblos en donde las Di-

putaciones y los Ayuntamientos crean conveniente establecerlos ó sostenerlos con fondos propios.

Los Institutos provinciales comprenden todos los estudios generales de la segunda enseñanza y los de aplicacion que el Gobierno estime oportuno establecer; y los locales abrazan todas las asignaturas de la segunda enseñanza oficial, ó solamente una parte á voluntad de las Diputaciones ó Ayuntamientos que los costean.

La segunda enseñanza es voluntaria y retribuida, porque el estado no debe al individuo sino aquella parte de instruccion que completa su existencia y se considera necesaria en la vida civil.

La segunda enseñanza privada se facilita en colegios instituidos por la iniciativa particular. Partiendo la ley del principio que enseñar es un derecho de todos, declaró la enseñanza libre en todos sus grados, y de consiguiente todos los españoles están autorizados para fundar establecimientos de enseñanza, cualquiera que sea su clase.

Los alumnos procedentes de colegios que deséen probar en los Institutos las asignaturas que en aquéllos hubieren estudiado, deben examinarse en éstos conforme á las leyes y reglamentos de la enseñanza oficial.

3.° Las Universidades comprenden los estudios que llaman de facultad, y las escuelas especiales los que preparan y habilitan para el desempeño de ciertas profesiones. Las Universidades están á cargo de un rector auxiliado por un Consejo Universitario. Al frente de cada facultad hay un decano que preside el cláustro de catedráticos, el cual sólo entiende en los negocios relativos á la enseñanza.

La organizacion del magisterio debe descansar en tres puntos principales, á saber: moralidad, ciencia é independencia. La moralidad, por su influjo en las buenas costumbres, ya se considere el poder de la doctrina, ya la fuerza del ejemplo. La ciencia, porque difundirla y adelantarla es su ministerio, y para ello están constituidos en dignidad. El saber se busca por medio de la oposicion, adjudicando el premio al mejor entre los mejores; y la independencia, porque el catedrático es un sacerdote que sacrifica á la verdad sin amor ni odio, ni otro deseo que guiar á la juventud por el camino de la sabiduría; por cuya razon no deben ni pueden ser removidos sino

en virtud de expediente gubernativo instruido con audiencia del interesado, y prévia consulta del Consejo de Instruccion pública, mediando justa causa.

Completan nuestro actual sistema de enseñanza várias disposiciones dignas de notarse.

Lo primero conviene saber que los alumnos pueden cursar las asignaturas de su eleccion en establecimiento público, ó aprovecharse del beneficio de la enseñanza libre optando por el estudio privado; pero en ambos casos, para los efectos académicos, deben someterse á exámen.

Lo segundo que cualquiera persona puede dar lecciones ó conferencias sobre la materia ó materias de su agrado en un establecimiento público, prévio el permiso de los cláustros respectivos. Estos profesores libres no necesitan ningun título académico. La institucion es buena, no tanto para quebrantar, como vulgarmente se dice, el orgullo de la ciencia oficial, cuanto para dar ocasion á que resplandezca el mérito y se recluten en las filas de los profesores libres los profesores titulares; pero no dará fruto en ningun país en donde no se cultiven las ciencias y las letras con amor, y la instruccion no sea muy general.

Por último, pueden los Ayuntamientos y las Diputaciones fundar toda clase de establecimientos de enseñanza, desde las escuelas elementales hasta las Universidades, sosteniéndolos con fondos propios, sin perjuicio de los que tienen obligacion de costear conforme á la ley.

En virtud de recientes disposiciones el Gobierno declaró establecimientos públicos de instruccion los sostenidos en todo ó en parte con fondos públicos, sean generales, sean provinciales ó municipales. Respetando el principio constitucional de la libertad de enseñanza en cuanto á los privados, sometió los públicos á su autoridad, y de consiguiente al mismo régimen y disciplina que los costeados por el estado.

Para crear ó sostener establecimientos consagrados á la enseñanza superior, necesitan las corporaciones populares autorizacion del Gobierno, quien no la concede sino mediante informacion de estar cubiertas todas las atenciones de la primera y segunda enseñanza que las Diputaciones ó los Ayuntamientos deben incluir en sus respectivos presupuestos á título de gastos obligatorios, y justificacion de que cuentan con

recursos para atender á los del personal y material que por su voluntad se imponen.

Deseando el Gobierno promover la instruccion general, tomó la iniciativa en la creacion de las Bibliotecas populares. Su sostenimiento y conservacion pertenecen á las Diputaciones y Ayuntamientos. Su objeto es propagar y difundir los conocimientos más vulgares, pero tambien más útiles, que constituyen la primera enseñanza, los elementales de las ciencias y los de aplicacion á las artes, á la agricultura y la industria, y en fin desarrollar la inteligencia, sobre todo en sus relaciones con el trabajo.

Buenas son las Bibliotecas populares; mas lo principal es dar un vigoroso impulso á la primera enseñanza. *Ley de* 9 *de Setiembre de* 1857, *decreto de* 29 *de Julio de* 1873, *y ley de* 29 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO XXIV.

DE LOS JUEGOS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS.

El juego como ejercicio, pasatiempo ó distraccion debe ser permitido, á la manera de todos los medios honestos de esparcir el ánimo y recrearlo; pero no si se convierte en una pasion ardiente, si degenera en un vicio que de las personas trasciende á los pueblos, corrompe las costumbres y causa la ruina de innumerables familias. No es poco perder los hábitos del trabajo: es mucho más lanzarse en los caminos de la desesperacion hasta llegar al crímen.

Son los juegos lícitos ó ilícitos. Los primeros están permitidos, y prohibidos los segundos, es decir, todos los de suerte ó azar, y aquéllos en que interviene envite.

El Código penal califica de falta contra los intereses generales y el régimen de las poblaciones, promover ó tomar parte en cualquiera clase de juegos que no sean de mero pasatiempo y recreo en sitios ó establecimientos públicos. *Art.* 594.

Puede y debe la autoridad administrativa evitar los juegos ilícitos, perseguir á los jugadores, sorprenderlos y aplicarles la correccion gubernativa que proceda, ó entregarlos al tribunal competente para que los juzgue en caso de reincidencia ú otros graves, con arreglo á las leyes.

Las diversiones públicas son una necesidad social como medio de proporcionar el solaz y esparcimiento de los ánimos, de suavizar las costumbres, de infundir alegría y hacer agradable la vida ciudadana. La administracion debe por lo mismo protegerlas, cuidando sin embargo de evitar los abusos en cuanto al tiempo, lugar y modo de los espectáculos.

Entre todos los que ahora se usan, ninguno es tan general ni tan digno de un pueblo culto como el teatro. Cualquiera que sea su eficacia para mejorar las costumbres, es indudable que puede contribuir mucho á corromperlas con la predicacion de mala doctrina, el alarde del ejemplo y el prestigio de la escena.

Considerando los Gobiernos tamaño peligro, establecieron la censura prévia para las obras dramáticas, pero no una censura literaria, sino puramente moral.

Díjose que siendo el teatro una escuela en donde lo mismo puede enseñarse la virtud que el vicio, ó una cátedra desde la cual así se puede incitar á la obediencia como á la desobediencia á las leyes, debia ponerse bajo la tutela del estado. Si hay una higiene para precavernos de las epidemias que matan el cuerpo ¿por qué no ha de haber una policía sanitaria que preserve el espíritu del contagio que tambien le mata?

Enhorabuena desaparezcan los privilegios y el monopolio, y goce el teatro de la libertad comun á todas las ramas de la industria privada. No se requiera autorizacion para construir un teatro, ni el Gobierno imponga condiciones á los autores ó empresarios de compañías dramáticas; mas tampoco se muestre indiferente á un espectáculo inmoral, admitiendo como artículo de fé que las heridas de la libertad son inofensivas, porque se curan con la libertad misma, cuya virtud y eficacia son soberanas.

El Gobierno provisional anuló todos los reglamentos anteriores relativos al teatro, decretando la libertad en su más lata expresion, por usar de sus palabras. Así pues, no hay censura moral, ni política, ni medio alguno preventivo que pueda coartarla. La experiencia no ha sido muy feliz hasta ahora, como pueden decirlo la conciencia pública, y sobre todo las virtuosas y prudentes madres de familia. Acaso los ma-

les se remedien, cuando la autoridad llegue á comprender que la abolicion de la censura no implica el abandono del derecho de vigilancia, y que cuando un Gobierno renuncia al sistema preventivo, cobra el represivo mayor fuerza como única defensa de la sociedad.

La suspension ó interrupcion de las funciones dramáticas de órden de la autoridad procede siempre que ofenden la moral, en los casos de epidemia ó de peligro de alterar la tranquilidad pública. No se debe abusar de este derecho, considerando los perjuicios que se siguen á las empresas particulares.

Los toros fueron en la edad media ejercicios de valor y destreza que cuadraban á las costumbres caballerescas de aquellos tiempos. Isabel la Católica repugnaba este sangriento espectáculo, aunque hubo de tolerarlo muy á disgusto suyo. Cárlos III prohibió las fiestas de toros de muerte, exceptuando aquéllas cuyo producto tuviese aplicacion á un objeto útil ó piadoso, y miéntras no se imaginase un arbitrio con que sustituirlo. Hoy prevalecen todavía con aplauso del vulgo; pero es un deber de la administracion procurar por medios indirectos que se minore el número de los espectáculos hasta lograr que otros más cultos reemplacen estas escenas ocasionadas á graves peligros, además de su perniciosa influencia en la educacion de los pueblos.

CAPÍTULO XXV.

DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS.

Las leyes comunes determinan el estado civil de las personas segun el cual gozan de ciertos derechos y viven sujetas á ciertos deberes administrativos.

En razon del estado civil distínguense las personas en residentes y transeuntes, domiciliados y vecinos, independientes y dependientes, clérigos y legos, mayores y menores de edad.

1.° Los habitantes de un distrito ó término municipal se dividen en residentes y transeuntes, y aquéllos en vecinos y domiciliados.

Es vecino todo español emancipado que reside habitual-

mente en un distrito municipal y se halla inscrito como tal en el padron del pueblo; y domiciliado todo español que sin estar emancipado reside habitualmente en el término formando parte de la casa ó familia de un vecino. Transeunte es el que reside accidentalmente en un pueblo, ó por otro nombre forastero.

Todo español debe constar empadronado como vecino ó domiciliado en algun municipio. Si tiene residencia alternativa en varios, está obligado á optar por la vecindad de alguno de ellos. Nadie puede ser vecino de más de un pueblo; y si estuviere inscrito en el padron de dos ó más, se reputará válida la vecindad últimamente declarada, quedando anuladas las anteriores.

El Ayuntamiento respectivo declara la cualidad de vecino de oficio ó á instancia de parte. De oficio, cuando al formar ó rectificar el padron lleva el interesado dos años de residencia fija en el término municipal, ó si ejerce algun cargo público que exija esta residencia, aunque no haya completado los dos años. Á instancia de parte, en cualquiera tiempo que el interesado lo solicite, probando que cuenta seis meses por lo ménos de residencia efectiva y continuada en el distrito municipal. *Ley de* 20 *de Agosto de* 1870, *arts.* 10 *y sigs.*

La vecindad da derecho al disfrute de las aguas, montes, pastos y demás aprovechamientos comunes, á participar de los beneficios propios del pueblo, y á intervenir en la administracion municipal con exclusion de los transeuntes, salvo cuando las leyes otorgan á los forasteros el derecho de *media vecindad*, es decir, participacion en los disfrutes reservados á los vecinos por razones de utilidad general, como á los ganaderos, mineros, dependientes y trabajadores de las empresas constructoras de caminos de hierro, etc.

2.° Son independientes las personas exentas de toda potestad doméstica, y dependientes las que viven en la potestad ajena.

Los padres están obligados á sustentar y educar á sus hijos por derecho natural y civil, y miéntras cumplen este deber, la administracion fortalece su autoridad; pero si lo descuidan, los exhorta y compele por el bien de la familia y del estado. Asimismo, los padres, tutores ó encargados tienen obligacion de enviar sus hijos ó pupilos á la escuela pública,

ó proveer de otro modo á su enseñanza y educacion. Tambien los padres, curadores, amos ó parientes en grado conocido concurren á ciertos actos del sorteo para el servicio militar en representacion de los interesados ausentes, sus allegados; y por último á los padres y guardadores legales alcanza la responsabilidad civil por la infraccion de los reglamentos de policía y bandos de buen gobierno, cuando sus autores fueren locos ó imbéciles ó mayores de nueve y menores de quince años, salvo si probasen que por su parte no hubo culpa ó negligencia.

Son dependientes los hijos de familia no emancipados, por cuya razon no se cuentan (segun queda dicho) en el número de los vecinos. La vecindad supone casa y hogar propio, y así en otro tiempo se contaban por fuegos los habitantes de una poblacion.

3.° Son clérigos los que han recibido las órdenes mayores, y aquéllos que teniendo solamente las menores, poséen algun beneficio eclesiástico y gozan del privilegio del fuero.

Los clérigos disfrutan por regla general de todos los derechos y están sujetos á las cargas comunes al ciudadano; pero la ley ha solido incapacitarlos para el ejercicio de otros y dispensarlos de ciertas cargas que hasta aquí, y no sin causa, se reputaron incompatibles con su ministerio. Hoy prevalece distinto criterio, y los clérigos son electores y elegibles, y en todo se igualan con las personas del estado seglar, excepto en los casos en que las leyes por via de excepcion determinan lo contrario.

4.° Son mayores de edad las personas que han cumplido 25 años. Hasta entónces no entra el español en el pleno goce de sus derechos políticos, porque no es elector ni elegible, ni puede optar á ciertos empleos en que se requiere madurez de razon y cabal entendimiento.

Los casados, á diferencia de los solteros, disfrutaron en otro tiempo ciertos privilegios que las leyes otorgaban como un medio de fomentar la poblacion. Ideas más exactas de economía política han puesto en claro la ineficacia de estos arbitrios, y así cayeron en desuso.

CAPÍTULO XXIV.

DEL ESTADO POLÍTICO DE LAS PERSONAS.

Distinguense las personas por razon de su estado político en naturales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos.

1.° Son naturales ó se reputan españoles todas las personas nacidas en España; los hijos de padre ó madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España; los extranjeros que han obtenido carta de naturaleza, y los que sin ella hubiesen ganado vecindad en cualquier pueblo de la monarquía.

La calidad de español se pierde por adquirir naturaleza en país extranjero, y por admitir empleo de otro Gobierno sin real licencia. *Const.*, *art.* 1.°

La Constitucion declara los derechos civiles y políticos del ciudadano español.

Admitido el principio que el derecho público es una emanacion del derecho individual, se sigue que la ley debe encerrarse en el círculo que le trazan las necesidades colectivas del estado, respetando siempre la libertad del hombre y del ciudadano.

Los derechos de ciudadanía son la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, los derechos de reunion, asociacion y peticion, la libertad de imprenta, la de conciencia, la igualdad ante la ley y la intervencion en los negocios públicos por medio del sufragio.

I. La seguridad personal ó libertad individual consiste en la facultad de disponer cada uno de su persona bajo la proteccion de las leyes, sin temor á detenciones ó prisiones arbitrarias.

La Constitucion proclama este derecho estableciendo que ningun español pueda ser preso sino en virtud de mandamiento de juez competente. El auto en que se haya dictado el mandamiento debe ser ratificado ó repuesto, oido el presunto reo, dentro de las 72 horas siguientes al acto de la prision.

Toda persona detenida ó presa sin las formalidades legales,

ó fuera de los casos previstos en la Constitucion, debe ser puesta en libertad á peticion suya ó de cualquier español. La autoridad gubernativa que infringiere este precepto, incurrirá en responsabilidad, como reo de detencion arbitraria.

II. Ningun español puede ser compelido á mudar de residencia ó domicilio sino en virtud de mandato de autoridad competente, y en los casos previstos por las leyes.

El destierro es una pena que sólo tiene derecho á imponer la autoridad judicial. Cuando la gubernativa obliga á un ciudadano á mudar de residencia ó domicilio sin causa, además de cometer un atentado contra la libertad individual, ofende la propiedad alejando la persona del centro de sus negocios, y la incapacita para ejercer los derechos políticos que del domicilio se derivan. Conviene, pues, poner coto al abuso que amenaza la libertad y la propiedad de los ciudadanos.

III. Nadie puede entrar en el domicilio de un español sin su consentimiento, excepto en los casos y en la forma expresamente previstos en las leyes; es decir, incendio, inundacion, agresion ilegítima procedente de adentro, ó auxilio á persona que pida socorro.

El registro de papeles y efectos debe siempre hacerse en presencia del interesado ó un individuo de su familia, y en su defecto de dos testigos vecinos del mismo pueblo.

Nada más justo que proteger el hogar doméstico, que es al mismo tiempo el santuario de la familia. El domicilio absolutamente inviolable es un imposible. Basta que haya formas tutelares de este derecho, y que la ley lo ponga debajo del amparo de la justicia.

IV. No es lícito á la autoridad gubernativa detener ni abrir la correspondencia confiada al correo. Los autos de prision, de registro de morada ó detencion de la correspondencia deben ser motivados.

V. Todo español tiene derecho de dirigir peticiones individual ó colectivamente al Rey, á las Cortes y á las autoridades; pero no puede ejercerlo ninguna clase de fuerza armada, ni tampoco individualmente los que forman parte de ella, sino con arreglo á las leyes de su instituto en cuanto tenga relacion con él.

VI. Todo español tiene derecho de reunirse pacíficamente, y de asociarse para los fines de la vida humana.

Los derechos de asociacion, reunion y peticion se derivan de la misma fuente y proceden del mismo orígen que la libertad de imprenta. En efecto, son modos distintos de manifestar nuestras ideas, y de influir en la opinion pública hasta que el clamor general llegue á oidos del Gobierno.

No hay reforma económica, política ó administrativa que tarde ó temprano no se alcance, cuando persevera en solicitarla un número considerable de ciudadanos. La iniciativa individual robustecida con la adhesion de una creciente mayoría, tiene una fuerza irresistible en donde quiera que existen instituciones populares.

El derecho de peticion se desnaturaliza, cuando se convierte en un acto de violencia. Quien pide con las armas en la mano, manda, no ruega.

El de reunion pacífica está limitado por los reglamentos de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo pueden celebrarse de dia. Toda reunion ó manifestacion en los alrededores del palacio de cualquiera de los cuerpos colegisladores, estando abiertas las Cortes, implica responsabilidad criminal.

El Código penal declara que no son reuniones ó manifestaciones pacíficas las que se celebran con infraccion de los reglamentos de policía de carácter general ó permanente; las que se tuvieren al aire libre por la noche; las de personas que concurran á ellas en número considerable con armas de combate, y las que llevaren por objeto cometer algun delito contra el órden público. *Arts.* 189. *y* 190.

Las reuniones y manifestaciones ilícitas deben ser disueltas por la autoridad sin tardanza.

VII. Todos los españoles son admisibles á los empleos y cargos públicos segun su mérito y capacidad.

Este precepto constitucional se deriva del principio que todos los hombres son iguales ante la ley. La igualdad consiste en que todos gocen de los mismos derechos y participen de las mismas cargas y obligaciones. Quedan, pues, abolidos los antiguos privilegios de clase y nacimiento.

Mas como la igualdad política no excluye las desigualdades naturales ó adquiridas, en graduar el mérito y la capacidad

se funda la justicia distributiva. Los hombres que prestan mayores servicios al estado, merecen mayor recompensa.

VIII. La nacion mantiene el culto y los ministros de la Religion católica, apostólica, romana, que es la del estado.

Nadie puede ser molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas, ni por su respectivo culto, salvo el respeto debido á la moral cristiana.

No son permitidas otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la Religion del estado.»

La Constitucion vigente, en cuanto á la libertad religiosa, admite la de conciencia. No así la de cultos, pues distingue el culto público del privado, libre éste, y aquél sólo en favor del católico autorizado.

2.° Extranjero es la cualidad opuesta á natural. Viven como los españoles bajo la proteccion de nuestras leyes y autoridades; pero no pueden ejercer en España cargo alguno que lleve aneja autoridad ó jurisdiccion.

Gozan de la libertad individual y la inviolabilidad del domicilio como los españoles, y pueden practicar privadamente cualquiera culto que no ofenda la moral cristiana.

Los extranjeros se diferencian en domiciliados y transeuntes. Los primeros son los que se hallan establecidos ó con casa abierta ó residencia fija ó prolongada por tres años, y tienen bienes propios ó industria ó modo de vivir conocido en territorio español. Los segundos son los que vienen y van de paso sin ánimo de permanecer en España.

Todos los extranjeros pueden entrar y salir libremente, transitar por el reino sujetándose á los reglamentos establecidos para los naturales, adquirir y poseer bienes inmuebles, ejercer su industria y comercio ó dedicarse á cualquiera profesion que no requiera titulo de aptitud conforme á nuestras leyes, porque no han de ser de mejor condicion que los españoles. Están, por su parte, obligados al pago de los impuestos de cualquiera clase que correspondan á su propiedad, profesion ó ejercicio, y los domiciliados satisfacen además los préstamos, donativos y contribuciones extraordinarias ó personales.

Los extranjeros pueden entrar en el ejercicio de todos los derechos inherentes á la calidad de ciudadano español mediante el privilegio de naturalizacion en estos reinos ó carta

de naturaleza. Esta habilitacion es de cuatro clases, desde la absoluta ó total incorporacion en el reino del sujeto á quien se concede para poder disfrutar todos y cualesquiera oficios seglares, cargos públicos y beneficios eclesiásticos, como si verdaderamente hubiese nacido en España, hasta la limitada ó extensiva á más ó ménos gracias.

Para que un extranjero pueda obtener carta de naturaleza necesita estar casado con española, haber traido á España y fijado alguna invencion ó industria apreciable, ó adquirido bienes raíces por los que pague contribucion directa, ó ejercer el comercio con capital propio, ó en fin haberlo merecido por servicios señalados.

Los extranjeros no naturalizados no pueden ejercer en España cargo alguno que lleve aneja autoridad ó jurisdiccion. *Const., arts.* 2 *y sigs.*

CAPÍTULO XXVII.

DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA.

La facultad de pensar sería un don estéril de la naturaleza, si no fuese acompañada de la libre manifestacion del pensamiento. La idea más fecunda es semilla perdida, si el hombre que la concibe no la saca á luz comunicándola por medio de la palabra hablada ó escrita y entregándola, por decirlo así, al dominio público.

La invencion de la imprenta trocó la faz del mundo. Hoy las ideas cruzan el aire como los relámpagos, el pensamiento de un hombre llega á ser el pensamiento del universo, y el de una época el de todos los siglos. Gracias á la imprenta el espíritu de la humanidad es uno y la palabra inmortal.

La libertad de imprenta es un derecho al mismo tiempo que una necesidad. Derecho, porque significa ejercicio de nuestra actividad intelectual: necesidad, porque existe por sí misma en fuerza de la costumbre y con toda la autoridad de una institucion.

En efecto, del derecho de cada ciudadano de hacer imprimir y circular sus opiniones resulta un sistema de publicidad universal. Esta opinion pública es un modo eficaz de resistir á los poderes constituidos, y denunciando sus errores y extravíos, facilita el triunfo de la verdad y la justicia. La im-

prenta al servicio de una buena causa, no sólo tiene el carácter de una libertad política, pero tambien debe estimarse como la más firme garantía de todas las libertades.

Vana sería la division de los poderes del estado, si la libertad de imprenta no formase parte integrante del derecho público de las naciones en las cuales prevalece el régimen constitucional. La libertad de pensar es la fuente de todas las libertades civiles y políticas, porque es la libertad moral que desciende de las altas regiones de la filosofía y penetra todas las esferas de la sociedad y del Gobierno.

Disputóse, y aun se disputa con calor, si la libertad de imprenta es un bien ó un mal. La pasion se mezcló en la controversia exagerando las ventajas ó los inconvenientes de este derecho y alejándose unos y otros de la verdad, porque ofuscaba su razon el espíritu de partido.

No hay ninguna institucion humana, por buena que sea, que no se preste al abuso. Así pues, la cuestion no se cifra en averiguar si la libertad de imprenta es inofensiva, sino en comparar la suma del bien y del mal que hace, pesando el pro y el contra en la balanza de un criterio imparcial.

Decir que con la libertad de imprenta es imposible mantener ningun órden legal; que no respeta ningun principio de Gobierno, ni permite consolidar ninguna institucion; que sustituye á la verdad el sofisma; que solicita el apoyo de la opinion halagando las pasiones más irritables del pueblo; que con capa del bien público encubre la ambicion y la codicia; que ofende sobre seguro, porque elude la responsabilidad; que los escritores políticos suelen mojar la pluma en hiel, cuando no en veneno, y en fin que la prévia censura es la ley sanitaria de la fiebre de escribir que nos invade, sería adoptar un criterio pesimista, y condenar por temor del abuso, el uso legítimo de todo lo bueno, empezando por la palabra.

Decir por el contrario que la libertad de imprenta es la luz que guia la opinion por la senda de la verdad y la justicia sin ánimo de extraviarla; que nunca se emplea en defender de buena ó mala fé doctrinas falsas ó peligrosas; que respeta siempre la honra de los ciudadanos; que como la lanza de Aquiles cura las heridas que hace; que los delitos de imprenta son imaginarios; que la conciencia pública debe ser la única autoridad protectora del individuo y la sociedad, y que

pues no hay fuerzas humanas bastante poderosas á contener el torrente, lo mejor es dejar correr el agua, sería abandonarse á un ciego optimismo y exponerse á crueles desengaños.

La palabra y la imprenta son inocentes por sí mismas; pero se puede abusar de una y otra hasta cometer delitos y crímenes dignos de las penas más graves. Aunque no constituyan actos culpables de naturaleza especial, y sean perseguidos y castigados sus autores con arreglo al derecho comun, siempre habrá una justicia que reprima el abuso en nombre de la libertad de todos; que la libertad no es licencia, ni quien injuria ó calumnia ó provoca á la rebelion ó sedicion por medio de la imprenta debe gozar del privilegio de la impunidad.

Vária y aun contradictoria fué la legislacion de imprenta en lo que va del siglo, segun la mayor ó menor fuerza de los principios, ó las alternativas de la política ya de expansion, ya de resistencia. Unas veces prevaleció el sistema preventivo como favorable al órden, y otras el represivo más compatible con la libertad.

Entre los medios preventivos que escogitaron los Gobiernos para contener los excesos de la prensa política, y sobre todo la periódica, que es una influencia poderosa y la más apasionada y acaso violenta, cuando aspira á formar y dirigir la opinion en vez de ser el eco fiel de la opinion misma, ocupan el primer lugar la autorizacion administrativa, la censura prévia, el depósito, la amonestacion, la recogida y el timbre.

La autorizacion para fundar y publicar un periódico y la prévia censura de los escritos son contrarias á la libre manifestacion del pensamiento, y léjos de precaver la licencia, la provocan irritando los ánimos, que si no se dilatan en la imprenta legal, buscan el desahogo en el desenfreno de la clandestina.

El depósito, como un obstáculo á la multiplicacion de los periódicos, carece de verdadera eficacia. Su número se determina por el de los partidos militantes, y todos son bastante ricos para ofrecer esta caucion legal.

La amonestacion es la censura retroactiva sin la seguridad: la recogida de órden de la autoridad un secuestro sin forma de juicio, y quien juzga la prensa es dueño de ella.

Si el derecho de timbre no traspasa los límites de una contribucion industrial, será bueno ó malo, pero no afectará á la libertad de imprenta: si tiene por objeto gravar las empresas para encarecer el periódico y reducir el número de lectores, la libertad se convierte en monopolio.

No hay mejor sistema para debilitar el influjo del periódico que todas las mañanas se levanta como el sol, y despierta las mismas ideas y excita las mismas pasiones en un pueblo entero, que la libertad regida por la costumbre. Cuando la palabra escrita sea tan fácil y tan libre como la hablada, en vez de una sola voz ó pocas y autorizadas que se dirijan á la opinion, se levantarán muchas, discordes y sin crédito, que no producirán más efecto que el canto importuno de las cigarras. En suma, descentralizar la imprenta es arrancarle el cetro usurpado de la opinion, rebajando el orgulloso periodismo al verdadero nivel de una diaria conversacion familiar.

Nuestra legislacion de imprenta ántes de ahora no descuidó los medios preventivos, pues exigia autorizacion administrativa para fundar un periódico, editor responsable y depósito, y admitia la recogida y aun la censura prévia en materias religiosas. Completaban el sistema la calificacion de los delitos especiales de imprenta, penas en su mayor parte pecuniarias y á veces el juicio ante el jurado.

El Gobierno provisional decretó la libertad de imprenta, declarando que todos los ciudadanos tienen derecho á emitir su pensamiento por medio de la prensa sin sujecion á censura ni otro requisito prévio con arreglo al Código penal, si el abuso llegase á constituir un delito. «Semejante al vapor (dijo en otra ocasion) la libertad no ofrece peligros, sino cuando se la comprime, obligándola á estallar con destructora violencia.»

Algo sin duda se arrepintió de esta ciega confianza, cuando á poco se duele en un documento oficial de que «con actos y sugestiones de palabra y por escrito se hubiesen dirigido ataques á la seguridad personal y excitaciones más ó ménos embozadas contra el sagrado derecho de propiedad y contra la ordenanza y disciplina del ejército, y malignas insinuaciones para soliviantar los ánimos, encender las pasiones y concitar á la rebelion.»

La Constitucion proclama el derecho que tiene todo español de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta ó de otro procedimiento semejante, sin sujecion á la censura prévia. *Const., art.* 13.

Hay, pues, en España una libertad de imprenta, y tanto mayor cuanto la Constitucion le sirve de escudo contra los atentados de un régimen nimia y cautelosamente preventivo. Esto mismo obliga á redoblar la energía de la autoridad dentro del sistema represivo, porque la única defensa de la sociedad y del individuo es la proteccion de la justicia.

El Código penal hasta hace poco vigente, no abrazaba los delitos bien ó mal llamados de imprenta, porque admitia la distincion de comunes y especiales. La libertad de cultos, los derechos individuales, el matrimonio civil y otras novedades que se desprendieron de la Constitucion de 1869, hicieron necesaria la reforma de nuestra legislacion criminal; y de aquí que en el reformado se prevean los delitos cometidos por escrito y con publicidad, y aun que haya capítulo particular de las faltas de imprenta, como si la fuerza de las cosas arrollase la idea preconcebida que todos los delitos son de igual naturaleza.

En política estamos los españoles hace mucho tiempo condenados á rodar la piedra de Sísifo, y así no es maravilla que á un período de licencia haya sucedido otro de dura represion.

La ley actual de imprenta distingue los impresos en libros, folletos, hojas sueltas, carteles y periódicos.

Es libro todo impreso que sin ser periódico, consta de 200 ó más páginas en un solo volúmen. La publicacion del libro no está sujeta á ninguna regla de carácter preventivo, fuera de la comun á todos los impresos de llevar el pié de imprenta, so pena de reputarse clandestinos.

Los delitos que por medio del libro se cometan, son perseguidos por los trámites del procedimiento ordinario y castigados con arreglo al Código penal.

Es folleto todo impreso no periódico que exceda de ocho páginas y no llegue á 200.

Los folletos pueden ser políticos ó no políticos. Para publicar un folleto no político debe darse conocimiento de la publi-

cacion al gobernador de la provincia en las capitales, y á la autoridad local en las demás poblaciones. Si fuere político, debe el interesado justificar ante dichas autoridades su personalidad como ciudadano español mayor de edad. Contra la negativa del alcalde cabe recurso de alzada ante el gobernador, y contra la de éste al ministro de la Gobernacion.

No está permitida la publicacion de hojas sueltas y carteles sin licencia de la autoridad en la misma forma que establece la ley para los folletos.

Los periódicos, ó sean las publicaciones que salen á luz en períodos determinados ó indeterminados, tambien pueden ser políticos ó no políticos. Para publicar éstos basta ponerlo en noticia del gobernador en la capital de provincia, y del alcalde en los demás pueblos.

No se puede publicar un periódico político sin autorizacion del gobernador ó del alcalde en virtud de peticion del interesado, en la cual deberá expresar el título que ha de llevar, el establecimiento tipográfico en que haya de imprimirse, y el nombre del fundador propietario.

Este, ó el gerente de la empresa fundadora, deben acreditar su calidad de españoles, mayores de edad, y estar en el pleno goce de sus derechos políticos y civiles; su vecindad durante dos años por lo ménos en el pueblo en donde se hubiere de publicar el periódico, y que pagan 250 pesetas de contribucion territorial, ó 500 por subsidio industrial con dos años de antelacion. Contra la resolucion negativa de la autoridad, tiene el interesado recurso de alzada ante la Audiencia del territorio.

La autorizacion para publicar un periódico no se puede trasmitir, ceder ni enajenar sin que el cesionario acredite las condiciones que la ley exige á la persona ó sociedad fundadora.

Esta autorizacion caduca si el fundador deja pasar ocho dias sin publicar el periódico, ó si empezada la publicacion la suspende voluntariamente.

Dos horas ántes de repartir el periódico, debe el fundador propietario ó la persona que le represente, entregar dos ejemplares de cada número en la Fiscalía de imprenta, uno en la Presidencia del Consejo de ministros, otro en el ministerio de la Gobernacion y otro en el gobierno de la provincia, si se publicare en Madrid.

En las poblaciones en donde haya Audiencia, deben presentarse dos ejemplares en la fiscalía de imprenta y otros dos en el gobierno de la provincia; y en los demás pueblos se entregarán cuatro ejemplares en la alcaldía.

Todos estos ejemplares irán firmados por el propietario fundador, director, gerente ó editor del periódico.

El propietario, gerente ó director están obligados á insertar en uno de los tres primeros números del periódico la comunicacion que la persona, tribunal, corporacion ó sociedad autorizada por la ley le dirija, si se consideran ofendidas, vindicándose, negando, rectificando, aclarando ó explicando los hechos que se le imputen. La insercion es gratuita, siempre que no exceda del duplo del artículo à que se contesta; y si excede, debe el comunicante abonar el precio ordinario establecido por la empresa del periódico.

Los medios represivos que la ley autoriza para moderar el ejercicio de la libertad de imprenta consisten en corregir gubernativamente las faltas de policía, y en castigar los delitos especiales que cometa la persona responsable de la publicacion de un impreso. La ley los distingue de los comunes, organiza tribunales diferentes de los ordinarios, establece la forma del enjuiciamiento y determina las penas que en cada caso deben aplicarse. Al llegar aquí la administracion confina con la justicia. *Ley de* 7 *de Enero de* 1879.

CAPÍTULO XXVIII.

DE LAS ELECCIONES.

La Constitucion declara que el Congreso se compondrá de un diputado al ménos por cada 50.000 almas de poblacion, elegido con arreglo á la ley electoral, y que habrá, además de los senadores por derecho propio y vitalicios nombrados por la Corona, senadores electivos. *Const., arts.* 20 *y* 27.

Asimismo las leyes orgánicas de la administracion local establecen Diputaciones y Ayuntamientos populares; de modo que hay tres clases de elecciones, las políticas ó parlamentarias, las provinciales y las municipales.

Donde quiera que existe cierto grado de libertad política, y mayormente allí en donde se acata el principio de la sobera-

nía nacional, es preciso solicitar repetidas veces el voto público para conocer la voluntad de la nacion, de la cual emanan todos los poderes del estado.

La Constitucion de 1869 reconocia y proclamaba como uno de los fundamentos de nuestra organizacion política el sufragio universal, bien que sin definirlo ni consagrarlo en absoluto, ántes dejando la aplicacion del principio á merced de mil dudosas interpretaciones. Las leyes orgánicas lo desarrollaron y establecieron las reglas que moderaban su ejercicio, porque el sufragio podrá ser más ó ménos extenso, pero nunca ilimitado.

Leyes posteriores, si bien con el carácter de interinas, limitaron algun tanto el derecho de sufragio, que en rigor ha dejado de ser universal.

Artículo I.—Eleccion de diputados á Cortes.

Dice la Constitucion: «El Congreso de los diputados se compondrá de los que nombren las juntas electorales en la forma que determina la ley. Se nombrará un diputado á lo ménos, por cada 50.000 almas de poblacion.» *Art.* 27.

Los diputados son elegidos por cinco años. *Art.* 30.

Una vez que el derecho electoral es propio del ciudadano, se sigue que la intervencion del Gobierno en materia de elecciones se reduce á proteger la libertad del sufragio. Todo Gobierno que oprime la conciencia de los electores, carece de autoridad para combatir las facciones que por medios reprobados se apoderan de las urnas, y arrancan votos intimidando, ó falsean el resultado del escrutinio.

La ley electoral vigente no obedece á ningun principio, ni es la expresion de ningun sistema. Resultado de una transaccion entre distintos partidos ó escuelas, carece en absoluto de unidad. Cada grupo acudió con una piedra de diferente forma y color para levantar el edificio.

Así hay elecciones unipersonales por distritos: las hay por circuncripciones que nombran tres, cuatro, cinco ú ocho diputados, y para mayor variedad hay otros elegidos por el voto acumulado de las minorías, es decir, sumando todos los obtenidos por un candidato en todos los colegios de España.

La ley electoral divide el territorio nacional en distritos.

Otra ley debe establecer la subdivision en secciones. Cada seccion no comprenderá ménos de 100 electores ni más de 500 en los distritos rurales y 1.000 en los urbanos.

El Gobierno divide los distritos en secciones. Los pueblos que cuentan más de 100 electores, forman una por sí solos. En los demás ninguna debe exceder de 300.

Electores.—Goza del derecho electoral segun las últimas reformas, todo español que haya cumplido 25 años de edad, y pague dentro ó fuera del mismo distrito 25 pesetas de contribucion territorial, ó 50 por subsidio industrial, aquella cuota con un año de antelacion, y ésta con dos. El voto es inseparable del domicilio.

Para computar la contribucion se consideran bienes propios:

1.° Con respecto al marido, los de su mujer, miéntras subsista la sociedad conyugal.

2.° Con respecto al padre, los de sus hijos, de que sean legítimos administradores.

3.° Con respecto á los hijos, los suyos propios, de que por cualquier concepto sean sus madres usufructuarias.

Además son electores á título de capacidades, siempre que hayan cumplido 25 años, los individuos de las Reales Academias y Cabildos eclesiásticos, los curas párrocos, sus tenientes ó coadjutores, los oficiales generales del Ejército y de la Armada exentos de servicio, los jefes y oficiales militares ó marinos retirados con goce de pension, los empleados activos que disfruten por lo ménos 2.000 pesetas de sueldo, los cesantes y jubilados, cualquiera que sea su haber por este concepto, los que justifiquen su capacidad profesional ó académica por medio de un título oficial, si llevan dos años por lo ménos de residencia en el término del municipio y otros.

Exceptúanse por razon de incapacidad:

1.° Los que por sentencia firme de tribunal competente hayan sido inhabilitados para ejercer los derechos políticos, aunque hayan sido indultados, á no haber obtenido ántes de la eleccion rehabilitacion personal por medio de una ley.

2.° Los sentenciados en igual fórma á penas aflictivas, si no han sido rehabilitados dos años, por lo ménos, ántes de la eleccion.

3.° Los que habiendo sido condenados por sentencia firme

á cualquiera pena, no acrediten haber cumplido la condena ántes de ejercer el derecho de sufragio.

4.° Los que por incapacidad física y moral ó sentencia penal se hallen en estado de interdiccion civil.

5.° Los concursados ó quebrados no rehabilitados con arreglo á derecho, miéntras no acrediten haber cumplido todas sus obligaciones.

6.° Y los deudores á fondos públicos como segundos contribuyentes.

Censo electoral.—En la secretaría del Ayuntamiento de la cabeza de cada distrito electoral se abre un libro titulado *Registro del censo electoral*, dividido en tantas partes cuantas sean las secciones del distrito. En el registro se anotan por el órden alfabético de apellidos todos los electores en dos listas separadas, una de contribuyentes y otra de capacidades.

El derecho electoral y la consiguiente inscripcion en el censo no pueden obtenerse ni perderse sino en virtud de una declaracion judicial á instancia de parte legítima y por los trámites que la ley establece. La accion para reclamar la inclusion ó exclusion de los electores es comun á los interesados y á todos los inscritos en la lista del mismo distrito. La autoridad competente para decidir estas cuestiones es el juez de primera instancia del partido, á quien se presenta la demanda documentada, con la cual se abre un verdadero juicio. El juez llama por edictos á los interesados y á los electores que quieran contradecir su pretension, admite las pruebas y justificaciones de unos y otros, oye al ministerio fiscal y á las partes, celebra juicio verbal y dicta la sentencia, apelable en el breve plazo de tres dias ante la Audiencia del territorio. El tribunal superior, oido asimismo el ministerio fiscal, confirma ó revoca la sentencia del inferior. El fallo de la Audiencia tiene fuerza de definitivo.

El censo electoral, de esta suerte formado y rectificado, es permanente. Una Comision, tambien permanente, compuesta del alcalde y cuatro concejales nombrados por el Ayuntamiento, lleva el *Registro del censo electoral*, en el cual anota los electores fallecidos durante el año, los incapacitados por sentencia judicial, los rehabilitados, los que deba inscribir por haber cumplido la edad legal, y los que proceda incluir ó excluir por mudanza de domicilio.

El dia 1.º de Diciembre de cada año se publican por edictos y se insertan en el *Boletín Oficial* las anotaciones de alta y baja durante aquel período. Hasta el dia 10 del mismo mes la Comision inspectora admite las reclamaciones de inclusion ó exclusion, y hasta el 20 pueden los interesados interponer el recurso á los tribunales de justicia.

Las listas electorales así rectificadas rigen hasta la nueva rectificacion anual. Solamente los electores inscritos pueden tomar parte en las elecciones de aquel año.

Elegibles.—Para ser diputado á Cortes se requiere:

1.º Ser español del estado seglar.

2.º Haber cumplido 25 años de edad ántes de su proclamacion en el distrito electoral, y estar en el pleno goce de todos sus derechos civiles.

3.º No ser contratista de obras ó servicios públicos que se costéen con fondos del estado, ni tener pendientes reclamaciones de interés propio de resultas de contratos celebrados con el Gobierno.

4.º No ser fiador del contratista ó su mancomunado.

5.º No hallarse comprendido en alguno de los casos que incapacitan para el ejercicio del derecho electoral activo, segun queda advertido respecto de los electores.

Por razon de incompatibilidad tampoco son elegibles:

1.º Los empleados de real nombramiento en las provincias ó distritos en donde ejerzan su cargo.

2.º Los funcionarios públicos; aunque sean de eleccion popular, que individual ó colectivamente ejerzan autoridad, mando civil ó militar, ó jurisdiccion en todo ó en parte de los distritos sometidos á su autoridad, mando ó jurisdiccion.

3.º Los ingenieros de Caminos, Montes y Minas en los distritos ó provincias en donde desempeñen sus funciones.

4.º Los que hayan presidido la mesa electoral con respecto á la seccion de su presidencia.

5.º Los contratistas de obras ó servicios públicos que se costéen con fondos provinciales ó municipales en los distritos en los cuales celebraron sus contratas, ni los que de sus resultas tengan reclamaciones pendientes contra la provincia ó los pueblos, ó sean fiadores ó mancomunados de aquéllos.

Votacion.—La Comision inspectora del censo bajo la presidencia sin voto del juez, se reune el domingo anterior al dia

designado para la eleccion, celebrando sesion pública en el local en donde celebra las suyas el Ayuntamiento.

Los electores votan dos interventores de la mesa electoral, que deberán saber leer y escribir. Las cédulas ó actas notariales en que consten los votos y los nombres de los votantes, se presentan en pliegos cerrados al presidente de la Comision inspectora.

Los cuatro ó seis que hayan tenido más votos bajo la presidencia del alcalde del pueblo cabeza de la seccion forman la mesa electoral.

La eleccion del diputado á Cortes se hace en un solo dia, desde las ocho de la mañana hasta las cuatro de la tarde, siempre en domingo y simultáneamente en todas las secciones del distrito.

La votacion es secreta. Cada elector entrega su papeleta doblada al presidente de la mesa, quien la deposita en la urna.

Cerrada la votacion, se hace el escrutinio, se anuncia por el presidente el resultado, se fijan las listas con los nombres de los electores y el número de votos que haya obtenido cada candidato, se extiende el acta y se remite una copia certificada al gobernador de la provincia.

El domingo siguiente á la votacion, se reune en el pueblo cabeza de cada distrito electoral la Junta de escrutinio. Preside el juez de primera instancia del partido, y si hubiese más de uno, el juez decano. Todos los interventores hacen de secretarios escrutadores con voz y voto.

Examinadas por la Junta las listas de votantes y los resúmenes de votos, se verifica el escrutinio general, y el presidente proclama diputado al que resulte elegido por mayoria absoluta. En caso de empate, el presidente proclama diputados presuntos á los empatados, reservando la resolucion definitiva al Congreso.

La Junta general de escrutinio no puede anular ningun acta ni voto. Sus facultades se limitan á hacer el recuento de los emitidos en todas las secciones del distrito; y si sobre esto se suscitan dudas ó cuestiones, las resuelve por mayoría absoluta de los individuos que la componen.

El acta del escrutinio general se archiva en la secretaría de la Comision inspectora del censo electoral, y otro ejem-

plar se remite al Congreso. A los diputados electos ó presuntos se les expiden certificaciones parciales del acta del escrutinio, que son las credenciales de su eleccion.

Admision de los diputados.—El Congreso, en uso de su prerogativa, examina las actas y admite á los elegidos y proclamados en los distritos, si aquéllas son legales, y si éstos reunen la capacidad personal para ejercer el cargo.

Tambien proclama diputados á los elegidos por votacion acumulada, si hubiesen obtenido en diferentes distritos y eleccion general 10.000 votos por lo ménos. No pueden ser admitidos por este concepto más de diez diputados en cada Congreso; es decir, los diez que hayan reunido mayor número de votos, si reclaman su derecho en el plazo de 30 dias contados desde la constitucion definitiva del Congreso.

Elecciones parciales.—Hay lugar á eleccion parcial:

1.° Si el diputado renuncia expresamente el cargo.

2.° Si se hizo incompatible con arreglo á la ley.

3.° Si queda vacante por defuncion.

4.° Cuando el Congreso declara la nulidad de una eleccion.

5.° Cuando el diputado elegido por dos ó más distritos opta por uno de ellos.

6.° Y cuando el diputado electo no presenta su credencial dentro de los 30 dias siguientes á su proclamacion, excepto el caso de imposibilidad oportunamente alegada. Cuando el distrito debe elegir tres ó más diputados, es preciso que falten por lo ménos dos para considerarlo vacante.

El real decreto convocando los colegios á una eleccion parcial debe publicarse en la *Gaceta de Madrid* dentro de ocho dias, contados desde la fecha de la comunicacion del acuerdo tomado por el Congreso.

El dia de la eleccion no puede ser anterior á los 20, ni posterior á los 30 desde la fecha de la convocatoria.

El procedimiento es el mismo que se observa en las elecciones generales. *Leyes de* 18 *de Julio de* 1865, 1.° *de Enero de* 1871, 20 *de Julio de* 1877 y 28 *de Diciembre de* 1878.

Artículo II. — Eleccion de senadores.

La parte electiva del Senado se compone de 180 senadores, de los cuales 30 son elegidos por diversas corporaciones, á

saber: 9 por los Cabildos eclesiásticos de cada una de las provincias que forman otros tantos Arzobispados, 6 por las Academias, 10 por las Universidades y 5 por las Sociedades económicas de amigos del país. Los 150 restantes son elegidos por las Diputaciones provinciales y los compromisarios que nombran los Ayuntamientos y mayores contribuyentes del término municipal.

Electores.—Para tener voto en la eleccion de senadores se requiere ser español, mayor de edad conforme á la legislacion de Castilla, cabeza de familia, hallarse avecindado y con casa abierta en algun pueblo de la monarquía y gozar de los derechos políticos y civiles.

Elegibles.—Son elegibles para senadores los que se hallen comprendidos en alguna de las categorías expresadas en el art. 22 de la Constitucion, esto es, altas dignidades de la Iglesia ó del Estado. La nobleza, la administracion, la magistratura, la milicia, la ciencia y la riqueza, en fin, las eminencias sociales son llamadas á constituir el Senado, unos por derecho hereditario, otros por nombramiento de la Corona á título vitalicio y otros en virtud del sufragio popular.

Para tomar asiento en el Senado se necesita ser español, tener 25 años cumplidos, no estar procesado criminalmente ni inhabilitado en el ejercicio de sus derechos políticos, y no tener sus bienes intervenidos.

No pueden ser elegidos senadores por las Diputaciones provinciales y compromisarios de los Ayuntamientos:

1.° Los que desempeñen ó hayan desempeñado tres meses ántes de la eleccion, cargo ó comision de nombramiento del Gobierno con ejercicio de autoridad en la provincia.

2.° Los contratistas de obras y servicios públicos que se costéen con fondos del estado, provinciales ó municipales, ni sus fiadores, ni los administradores de dichas obras ó servicios.

3.° Los recaudadores de contribuciones y sus fiadores.

4.° Los deudores del estado por cualquiera clase de contratos, ó en concepto de segundos contribuyentes.

Incompatibilidades.—El cargo de senador es incompatible:

1.° Con todo empleo retribuido con fondos del estado, provinciales ó municipales, que no se halle comprendido en las categorías expresadas en la Constitucion.

2.° Con el de diputado á Cortes y concejal de cualquier Ayuntamiento, excepto el de Madrid.

Los diputados provinciales no pueden ser elegidos senadores por su respectiva provincia.

Listas electorales.—Los presidentes ó directores de las Academias forman las listas de sus individuos de número el dia 1.° de Enero de cada año, las publican y deciden las corporaciones sin ulterior recurso las reclamaciones que se presenten hasta el 20 de dicho mes.

Los rectores de las Universidades, ajustándose á los mismos plazos, forman la de los individuos del Cláustro, así catedráticos como doctores matriculados, directores de los Institutos de segunda enseñanza y de las escuelas especiales. La misma corporacion resuelve sin ulterior recurso las reclamaciones de inclusion ó exclusion.

Los individuos de las Sociedades económicas no tienen derecho electoral sino despues de tres años contados desde el dia de su ingreso en ellas. Para elegir senadores todas las de España se distribuyen en cinco grupos ó distritos, cuyas capitales son Madrid, Barcelona, Leon, Sevilla y Valencia. Las restantes nombran por cada 50 socios un compromisario.

Los Cabildos eclesiásticos se reunen 15 dias ántes del señalado para la eleccion general, y conforme á las reglas establecidas para elegir á sus individuos, designan uno que concurre á la cabeza metropolitana á votar el senador.

Los Ayuntamientos forman la lista de sus individuos á los que se agrega un número cuádruplo de vecinos mayores contribuyentes. En caso de igualdad de cuota, decide la suerte.

Expuesta al público desde el dia 1.° hasta el 20 de Enero, oye y decide el Ayuntamiento las reclamaciones que se ofrezcan. Los que se consideren agraviados pueden acudir á la Comision provincial; y cabe todavía el recurso de alzada de ésta á la Audiencia del territorio, interponiéndolo ántes del 20 de Febrero.

La Audiencia falla lo que proceda hasta el dia 1.° de Marzo.

Votacion.—Las corporaciones votan por papeletas y en secreto. Constituyen la mesa electoral el presidente, director, rector ó jefe del establecimiento, hacen de escrutadores el más anciano y el más jóven de los electores presentes, y de secretario el de la corporacion. Verificado el escrutinio, el

presidente proclama senador al candidato que haya obtenido la mayoría absoluta de votos. Si ninguno la reune, se procede á segunda eleccion entre los de mayor votacion.

Los Ayuntamientos y mayores contribuyentes se reunen el dia señalado en las casas consistoriales bajo la presidencia del alcalde, y eligen uno ó más compromisarios en número igual á la sexta parte de los concejales. Si éstos no llegan á seis, elige sin embargo un compromisario.

Reunidos los electores, se constituye la mesa interina asociándose el alcalde, presidente, los dos más ancianos de los concurrentes como escrutadores, y el más jóven como secretario. Los electores presentes nombran la definitiva, y en seguida proceden á la votacion segun los trámites ordinarios.

Los compromisarios acuden á la capital de la provincia dos dias ántes del fijado para la eleccion de senadores, y en la secretaría de la Diputacion entregan sus actas.

La Junta electoral compuesta de los diputados provinciales y compromisarios, y cuyo presidente es el de la Diputacion, elige dos escrutadores y un secretario que forman la mesa interina á la cual pertenece el exámen de las actas.

Aprobadas que sean, se procede á la eleccion de la mesa definitiva, es decir, de cuatro secretarios escrutadores, pues el presidente continúa el mismo. Para constituir la mesa definitiva se requiere la presencia de la mitad más uno de los que tienen voto en la Junta. La votacion es secreta.

Al siguiente dia se reune de nuevo la Junta, y se da principio á la eleccion de los senadores que corresponden á cada provincia en votacion secreta. Cerrada la votacion se verifica el escrutinio, y el presidente proclama senadores á los que resulten elegidos por mayoría absoluta de votos. En las segundas elecciones, extension y custodia del acta original, entrega de copia certificada á los electos, etc., se observan los trámites establecidos para la de los diputados á Cortes.

Elecciones parciales.—Cada cinco años se renuevan por mitad los senadores electivos, y en su totalidad cuando el Rey disuelve esta parte del Senado. La designacion de los salientes se hace en la forma que determina el reglamento de dicho cuerpo.

Las vacantes naturales por muerte, renuncia, opcion ú otras causas, son provistas por las corporaciones ó provin-

cias respectivas, mediante elecciones parciales que se celebran el dia designado con anticipacion por el Gobierno. Los nuevamente elegidos ocupan el lugar de aquéllos á quienes reemplazan, y ejercen el cargo durante el tiempo por el que los reemplazados deberian haberlo ejercido. *Const. arts.* 20 *y sigs.* y *ley de* 8 *de Febrero de* 1877.

Artículo III. — Eleccion de diputados provinciales.

Tambien son unipersonales y por distritos como por regla general las de diputados á Cortes.

Pertenece al Gobierno, oyendo á las Diputaciones, hacer la division de la provincia en distritos, y una vez hecha, ya no puede alterarse sino en virtud de una ley.

Las elecciones ordinarias deben verificarse el dia que fije el gobernador dentro de la primera quincena del tercer mes del año económico, y las extraordinarias siempre que por cualquiera causa ocurran vacantes. En ambos casos corresponde al gobernador expedir la convocatoria.

Pueden ser diputados provinciales los mismos que pueden ser diputados á Cortes, si tienen ganada vecindad en algun pueblo de la provincia.

El cargo de diputado provincial es incompatible:

1.° Con el de diputado á Cortes.

2.° Con los de alcalde, teniente ó regidor.

3.° Con todo empleo activo del estado, de la provincia ó de alguno de sus municipios. Exceptúanse los catedráticos de Universidad ó Instituto.

4.° Y en general con todo cargo público declarado incompatible por leyes especiales.

Están incapacitados para desempeñarlo, además de los inhabilitados para ejercer el derecho electoral:

1.° Los que directa ó indirectamente lleven parte en servicios, contratas ó suministros dentro de la provincia por cuenta de la misma, del Estado ó de los Ayuntamientos.

2.° Los que sostengan contienda administrativa ó judicial con la Diputacion ó con los establecimientos que de ella dependen.

Pueden excusarse segun la ley los mismos á quienes se dispensa de la obligacion de servir los cargos municipa-

les; mas como la ley dice en una parte que el diputado electo que no presente su acta para la constitucion definitiva de la Diputacion, se entiende que renuncia su cargo, y en otra que no es renunciable sino por justa causa una vez aceptado, entiéndase que puede declinarlo el elegido, si manifiesta su voluntad en tiempo hábil. Más claro: el cargo de diputado provincial es voluntario ántes de su aceptacion, y despues de ella forzoso. En el primer período las excusas no son necesarias, y en el segundo no son excusas, sino justas causas de renuncia.

Es de la competencia exclusiva de las Diputaciones examinar y aprobar ó desaprobar las actas de las elecciones provinciales, salvo el recurso ante la Audiencia del territorio, si el interesado lo interpone dentro de los ocho dias siguientes á la publicacion del acuerdo.

Artículo IV. — Eleccion de concejales.

Las elecciones municipales ordinarias deben hacerse en la primera quincena del undécimo mes del año económico: las extraordinarias siempre que medio año ántes de la época señalada para las elecciones ordinarias, ocurran vacantes cuyo número ascienda á la tercera parte del total de concejales.

Cada Ayuntamiento divide su término municipal en tantos colegios electorales como mejor le parezca, con tal que el número de ellos no sea menor que el del alcalde y tenientes, y que un mismo colegio no forme parte de diferentes distritos. Estos colegios se pueden subdividir en secciones para facilitar la emision ordenada del sufragio; pero su número no debe exceder del de alcaldes de barrio. Los grupos de poblacion rural que segun la ley forman barrio, constituyen seccion, si exceden de 100 vecinos.

Acordada la division se publica por medio del *Boletin Oficial*, ó de edictos, ó de otro modo conveniente, á fin de que los vecinos y domiciliados en el término presenten las reclamaciones que juzguen oportunas. Si ninguna se deduce, el acuerdo se convierte en ejecutivo: si se presentan, la Diputacion provincial dicta la resolucion definitiva. Hecha esta division no se puede variar hasta pasados dos años por lo ménos, á no ser que la experiencia acredite la necesidad de al-

terarla; pero nunca en los tres meses que precedan á cualquier eleccion ordinaria.

Para ser elector se requiere:

1.° La cualidad de vecino, cabeza de familia con dos años por lo ménos de residencia fija en el término municipal.

2.° Pagar alguna cuota de contribucion territorial ó de subsidio industrial y de comercio con un año de antelacion á la formacion de las listas electorales.

Tambien son electores:

3.° Los empleados civiles del estado, la provincia ó el municipio en servicio activo, y los cesantes y jubilados con haber por clasificacion, así como los retirados del Ejército y Armada.

4.° Los mayores de edad, con residencia de dos años, por lo ménos, en el término municipal, que justifiquen su capacidad profesional ó académica mediante título oficial.

En los pueblos menores de 100 vecinos, todos son electores sin más excepcion que los incapacitados para el ejercicio de los derechos políticos y civiles.

Son elegibles:

1.° En los pueblos mayores de 1.000 vecinos, los electores con residencia de cuatro ó más años en el término, que paguen una cuota de contribucion directa, en virtud de la cual se hallen comprendidos en los dos primeros tercios de las listas de contribuyentes, y todos los que paguen una cuota igual á la más baja.

2.° En los pueblos menores de 1.000 vecinos y mayores de 400, los comprendidos en los cuatro primeros quintos de dichas listas, y los iguales á la cuota inferior.

3.° En los pueblos que no excedan de 400 vecinos, son elegibles todos los electores.

No son elegibles por incompatibilidad:

1.° Los senadores, diputados á Cortes y diputados provinciales.

2.° Los jueces municipales, los notarios y demás personas que desempeñen cargos públicos declarados incompatibles con el de concejal por leyes especiales.

3.° Los que desempeñen funciones públicas retribuidas, aunque renuncien el sueldo. Exceptúanse los catedráticos de Universidad ó Instituto en las poblaciones en donde presten el servicio de la enseñanza.

4.° Los que directa ó indirectamente tengan parte en servicios, contratas ó suministros dentro del término municipal por cuenta de su Ayuntamiento, de la provincia ó del estado.

5.° Los deudores como segundos contribuyentes á los fondos municipales, provinciales ó generales, contra quienes se haya expedido apremio.

6.° Y los que tengan pendiente contienda administrativa ó judicial con el Ayuntamiento ó los establecimientos que de él dependen.

Aunque el cargo de concejal es obligatorio, pueden excusarse:

1.° Los mayores de 60 años, y los físicamente impedidos.

2.° Los que hayan sido senadores, diputados á Cortes, diputados provinciales ó concejales, hasta dos años despues de haber cesado.

El procedimiento electoral en cuanto á la constitucion de la mesa, la emision del sufragio, los escrutinios parciales y general, proclamacion de los elegidos, etc., es el ordinario y comun à las demás elecciones. Sin embargo notaremos una diferencia que es al mismo tiempo una novedad.

Se procurará (dice la ley) que á cada colegio corresponda elegir cuatro concejales ó el número que más se aproxime. Si son tres, cada elector vota solamente dos; si cuatro, tres; cuatro, siendo seis, y cinco, si fueren siete.

La razon de la ley es facilitar la representacion de las minorías; pero es de temer que esta reforma introducida con buen deseo, por lo que tiene de política, resulte condenada por la experiencia.

Queda advertido en su lugar que á las Comisiones provinciales pertenece conocer de las reclamaciones y protestas relativas á las elecciones de concejales, así como de las excusas é incapacidad de los electos.

Artículo V. — Sancion penal.

Si los gobiernos populares significan algo más que el culto hipócrita de la forma, es preciso asentarlos en su única base legítima, á saber, la voluntad de la mayoría de los ciudadanos. De aquí se sigue que es condicion esencial de estos modos de gobierno que haya una ley electoral eficaz para prote-

ger la libertad del elector é impedir que se corrompa la verdad del sufragio.

En efecto, padece menoscabo el derecho electoral, cuando el Gobierno, las autoridades, las facciones ó los particulares ejercen sobre el ánimo del elector algun género de coaccion directa ó indirecta, es decir, cuando se emplean la amenaza ó la violencia para arrancarle un voto que en el pleno uso de su libertad no habria dado.

Tambien padece menoscabo cuando se cometen falsedades, como alterar las listas electorales, quitar votos á un candidato y darlos á otro, faltar á la legalidad del escrutinio, etc.

Asimismo atentan contra la libertad y la verdad del sufragio los culpados de arbitrariedad, abuso ó desórden con motivo de las elecciones.

La ley define esta clase de delitos, y los tribunales de justicia castigan á los delincuentes. El Supremo conoce de las causas que se instruyen contra los gobernadores de provincia ú otras autoridades ó funcionarios públicos de igual ó superior categoría: las Audiencias de los respectivos distritos de las que se forman á los diputados provinciales, alcaldes y jueces de primera instancia, y los tribunales inferiores de las que se promueven contra los demás empleados públicos de menor categoría ú otras personas que por razon de sus cargos intervienen en las elecciones.

Se reputan funcionarios públicos para los efectos de la ley electoral, no sólo los de nombramiento del Gobierno, sino tambien los alcaldes, sus tenientes, presidentes de mesa, secretarios escrutadores, comisionados á las Juntas de escrutinio, compromisarios y otros cualesquiera que desempeñen un cargo público, aunque sea temporal, gratuito, obligatorio ó electivo.

La accion para acusar por delitos cometidos con motivo ú ocasion de las elecciones es popular, y puede ejercitarse hasta dos meses despues de aprobada ó anulada definitivamente el acta. *Leyes electoral, provincial* y *municipal de* 20 *de Agosto de* 1870, y *leyes de* 2 *de Octubre de* 1876 y 28 *de Diciembre de* 1878.

CAPÍTULO XXIX.

DEL SERVICIO MILITAR.

Hasta aquí hemos reconocido los deberes de la administracion á los cuales corresponden los derechos de los administrados; y ahora exige el método estudiar los derechos de la administracion correlativos á los deberes de los administrados, es decir, sus obligaciones y cargas.

Divídense en personales y reales, porque ó recaen sobre el individuo mismo en cuanto es miembro del estado, ó afectan á sus bienes y miran á su condicion de poseedor ó propietario.

De todas las cargas personales ninguna hay tan pesada y molesta como el servicio militar, y por eso es preciso extenderla y repartirla con la mayor igualdad posible.

Todo español está obligado á defender la pátria con las armas, cuando fuere llamado por la ley. Las Cortes fijan todos los años, á propuesta del Rey, la fuerza permanente militar de mar y tierra. Para admitir tropas extranjeras en el reino necesita el Rey estar autorizado por una ley especial. *Const.*, *arts.* 3, 55 y 88.

Tales son los principios constitucionales de donde se deriva el servicio militar, y en que estriba la organizacion del Ejército y la Armada.

Esta carga personal alcanza á todos los españoles, y por tanto es obligatorio para todos los jóvenes que sin llegar á 21 años, hayan cumplido ó cumplan 20 desde el 1.° de Enero hasta el 31 de Diciembre de aquél en que sean llamados á las armas.

De aquí la necesidad de acudir al sorteo conforme á las leyes; mas esta operacion requiere otras preliminares que conviene exponer sumariamente segun el órden que al practicarlas debe observarse.

Repartimiento de quintos.—Las Comisiones provinciales hacen el repartimiento del cupo señalado á cada provincia entre los pueblos con relacion al número de mozos sorteados en el reemplazo anterior.

Alistamiento.—En los primeros dias de Diciembre de cada año forman los Ayuntamientos el alistamiento para el servi-

cio militar con los datos que suministran la inscripcion, el padron de habitantes y el registro civil.

Concluido el alistamiento se expone al público por espacio de 10 dias para que sea rectificado. El primer domingo del mes de Enero y en los dias festivos inmediatos, y aun en los no festivos, siendo necesario, el Ayuntamiento oye breve y sumariamente las reclamaciones de inclusion ó exclusion que deduzcan los interesados, sus padres, parientes ó curadores, y resuelve en justicia. Los que se consideren agraviados con la providencia del Ayuntamiento deben exponerlo así por escrito en el término de dos dias, y pedir certificado para elevar su queja dentro de 15 ante la Comision provincial.

Sorteo.—Rectificado el alistamiento se procede al sorteo, que se verifica el primer dia del mes de Febrero en toda la Península y sus Islas adyacentes. El acto es público y lo preside el Ayuntamiento que incurre en grave responsabilidad por las ilegalidades cometidas en esta operacion. Al nombre de cada mozo corresponde un número, el que la suerte designa, y por el órden numérico son llamados sucesivamente al servicio militar.

Declaracion de soldado.—Terminado el sorteo se cita por edicto á los mozos sorteados, y además personalmente á todos los mozos comprendidos en el alistamiento y en los sorteos de los años anteriores. El Ayuntamiento, celebrando sesion pública, oye sus excepciones y admite sus justificaciones en el acto, ó les señala un término breve para presentarlas. Si la excepcion se funda en enfermedad ó defecto físico, se procede al reconocimiento facultativo, salvo cuando la inutilidad fuere notoria, y convinieren en ella todos los interesados.

Equivalente á defecto físico es la estatura corta. Para ingresar en el ejército activo se requiere la estatura mínima de 540 milímetros.

Los que sin llegar á la talla, tengan la de 500 milímetros, ingresan en la reserva, y deben entrar durante los cuatro años siguientes en sorteo.

Además de la excepcion del servicio por causa de inutilidad, hay otras que se fundan en principios de justicia ó en razones de equidad y conveniencia.

Por principio de justicia están exentos los licenciados del ejército, los comprendidos en la inscripcion marítima, los operarios de las minas de Almaden, los religiosos profesos de las Escuelas-pías y misiones de Filipinas, los novicios de las mismas órdenes que lleven seis meses de noviciado, etc., porque prestaron ó prestan servicios al estado no ménos importantes que el servicio militar.

Por razones de equidad y conveniencia están exceptuados el hijo único del padre pobre, siendo impedido ó sexagenario; el hijo único de viuda pobre, si la mantiene; el hijo único que mantiene á su madre pobre, si el marido de ésta, pobre tambien, se halla sufriendo una condena que no haya de cumplir dentro de un año, ó ausente por más de siete ignorándose su paradero, ó si siendo pobre, es sexagenario ó está impedido y otros.

Los fallos de los Ayuntamientos, en cuanto no puedan ser modificados por la declaracion de aptitud física para el servicio de las armas, son ejecutivos, salvo el caso de reclamacion presentada en tiempo y forma convenientes.

Las exenciones legales deben ser expuestas ante el Ayuntamiento en el acto de la declaracion de soldado por el interesado ó la persona que le represente.

Las que no sean alegadas en tiempo oportuno, no se admiten en el juicio de revision, á no haber nacido con posterioridad á la declaracion hecha por el Ayuntamiento.

Entrega de los quintos.—La entrega de los quintos en la Caja de la provincia, empieza el dia 12 de Marzo, ó cuando lo disponga el Gobierno. En este acto y celebrando sesion pública, deciden las Comisiones provinciales, á quienes compete privativamente la resolucion de todas las incidencias de quintas, las reclamaciones y quejas de los que se consideren agraviados con las providencias de los Ayuntamientos, á cuyo fin examinan documentos, mandan practicar reconocimientos facultativos, oyen á los interesados y pronuncian los fallos que procedan en justicia.

Servicio por sustitucion.—Está permitida entre parientes hasta el cuarto grado inclusive, y por cambio de situacion entre activo, licencia ilimitada ó reserva en cuyos casos tambien hay cambio recíproco de obligaciones y compromisos.

Redencion del servicio.—Autoriza la ley la redencion á metálico por 2.000 pesetas; pero solamente es admisible cuando el mozo acredita que sigue ó ha terminado una carrera ó ejerce una profesion ú oficio. Los redimidos quedan libres y exentos de toda responsabilidad, así respecto del servicio activo como de la reserva.

Las cantidades procedentes de la redencion ingresan en la Caja del Consejo de redenciones y enganches militares. La entrega debe verificarse en el plazo fijo de dos meses contados desde el dia de la declaracion de soldado.

Prófugos.—La ley considera prófugos á los mozos declarados soldados ó suplentes que no se presenten al acto de la entrega de los quintos, si se encuentran en el pueblo ó á la distancia de 60 kilómetros del mismo, al tiempo de la declaracion de soldado, ó cuando se les cite para ser conducidos á la capital.

Para hacer la declaracion de prófugo se abre un juicio ante el Ayuntamiento, el cual dicta providencia que se lleva á efecto, excepto si el prófugo se presenta ó es aprehendido, pues entónces se remite el expediente á la Comision provincial que, oyendo al interesado y procediendo de plano ó instructivamente, confirma ó revoca la decision.

Presentado ó aprehendido el prófugo, queda libre el último suplente del cupo á que corresponde; y si el prófugo es conducido ante la autoridad por algun mozo comprendido en el alistamiento ó por su padre ó hermanos, se rebaja á dicho mozo del tiempo de su empeño el que se imponga de recargo al prófugo, sin perjuicio de dar de baja al suplente, con tal que el prófugo sea apto para el servicio.

La duracion del servicio militar es de ocho años. El tiempo de servicio activo empieza á contarse desde el alta en un cuerpo, y desde el ingreso en Caja el plazo total obligatorio.

Todos los soldados deben servir cuatro años en el ejército activo, pasando despues á la reserva, en donde sirven otros cuatro.

Los individuos de la reserva y los del ejército activo, que por excedentes del cupo se hallen con licencia ilimitada en sus casas, tienen la obligacion de presentarse cuando fueren llamados. Entre tanto, pueden emprender dentro de la Península los viajes que les convengan, sin otra limitacion que solici-

tar el pase del jefe local respectivo, expresando el punto de su nueva residencia para el caso de ser llamados á las filas. *Leyes de* 30 *de Enero de* 1856, 1.° *de Marzo de* 1862 y 29 *de Marzo de* 1870, *real decreto de* 27 *de Abril del mismo año* y *leyes de* 10 *de Enero de* 1877 y 28 *de Agosto de* 1878.

CAPÍTULO XXX.

DEL SERVICIO NAVAL.

El servicio naval es una parte del servicio militar, porque á la defensa de la nacion concurren igualmente el Ejército y la Armada.

Abolidas las matrículas de mar de las cuales se sacaron durante mucho tiempo los marineros necesarios á las dotaciones de nuestros buques y arsenales, estimó el Gobierno conveniente sustituirlas con una inscripcion marítima con aplicacion á las industrias de la pesca á flote y navegacion.

Esta inscripcion es la base del servicio naval obligatorio para todos los españoles inscritos dentro de las edades de 20 á 28 años de edad. El servicio dura ocho: cuatro en las tripulaciones y cuatro en las reservas.

Componen la primera los inscritos que vayan cumpliendo 20 años, á partir del 1.° de Enero de 1877. De la primera reserva, y por el órden de mayor á menor edad, salen los individuos destinados á la tripulacion de los buques y dotacion de los arsenales.

Cumplido el servicio de tripulacion ó terminada la campaña de mar, pasan los marineros á la segunda reserva hasta completar los ocho, y no tienen obligacion de volver á los buques de la Armada como tripulantes, sino en virtud de una ley, ó de un real decreto acordado en Consejo de ministros, si las Cortes están cerradas.

En el servicio naval se admite la sustitucion con individuos de la inscripcion marítima que pertenezcan á la misma provincia y no á las reservas, ni hayan cumplido 35 años de edad. Tambien autoriza la ley la redencion á metálico, como en el servicio militar.

Los individuos de ambas reservas pueden navegar y ausen-

tarse de su domicilio con licencia del comandante de la provincia.

Los comprendidos en la inscripcion marítima están exentos del sorteo para el reemplazo del ejército activo y sus reservas, y cubren plaza en el cupo de su pueblo.

El reglamento para la exencion del servicio militar por tierra en razon de inutilidad física, rige para el marítimo ó de la Armada.

Las exenciones legales del servicio en el ejército rigen tambien para la marinería destinada á la tripulacion de los buques de guerra y dotacion de los arsenales.

Los Ayuntamientos, por delegacion de las autoridades de Marina, deciden las reclamaciones que los individuos de la inscripcion marítima aleguen, observando los trámites establecidos en la ley de reemplazo

Contra los acuerdos de los Ayuntamientos pueden los interesados alzarse ante el capitan general del departamento respectivo; y de éste al ministro de Marina, que resuelva en definitiva la reclamacion pendiente, oidas las secciones de Gobernacion y Guerra y Marina del Consejo de Estado. *Ley de* 7 *de Enero de* 1877 *y real decreto de* 9 *de Mayo de* 1878.

CAPÍTULO XXXI.

DE LAS CARGAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES.

Llámanse cargas personales provinciales, aquéllas que recaen en los ciudadanos por su condicion de habitantes de una provincia. A esta clase pertenece la obligacion de ejercer el cargo de diputado provincial, cuando alguno sea elegido segun la ley y lo acepte, pues aunque dependa de su voluntad presentar el acta al tiempo de constituirse la Diputacion, y no presentándola proceda la declaracion de la vacante, una vez admitido no es renunciable sino por justa causa, como la edad de 60 años, ó hallarse físicamente impedido.

Las cargas municipales, llamadas tambien vecinales ó concejiles, se fundan en la cualidad de vecino ó morador del territorio propio de un concejo ó término municipal.

La primera de las cargas municipales inherentes á la persona es la obligacion de servir los cargos de Ayuntamiento,

que nadie puede rehusar sin causa legítima debidamente probada á juicio de la Comision provincial, pues la ley los declara honoríficos, gratuitos y obligatorios.

Las causas que alegadas dispensan de servir los cargos concejiles, las hemos enumerado en el capítulo de las elecciones, y ahora sólo resta advertir que nadie puede ni debe reputarse exento, ni exceptuado de las obligaciones que imponen los oficios de república, ni libre de responsabilidad, miéntras que sus excusas no le fueren admitidas por la autoridad competente.

El cargo de individuo de la Junta municipal es asimismo obligatorio; pero se exceptúan los que no tengan capacidad para ser concejales, los que lo sean á la sazon, sus asociados y parientes dentro del cuarto grado, y los empleados y dependientes del Ayuntamiento.

Por último, la ley autoriza á los Ayuntamientos para exigir una prestacion personal con aplicacion á las obras públicas de su cargo, tales como la construccion y reparacion de los caminos vecinales, la cual obliga á todos los habitantes de 16 á 50 años de edad, excepto los acogidos en los establecimientos de beneficencia, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo. *Leyes provincial* y *municipal de* 20 *de Agosto de* 1870 *y* 13 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO XXXII.

DE LAS PERSONAS MORALES.

Son personas morales, las corporaciones legítimas y públicas, y las particulares que tienen un objeto de utilidad comun, en cuanto la ley las autoriza y confirma, y reconoce en ellas derechos y obligaciones. Las provincias, los pueblos, los establecimientos de caridad, instruccion pública y otros destinados á prestar servicios administrativos pertenecen á esta clase. Pueden poseer, adquirir, contratar, celebrar empréstitos y otros actos civiles: pueden presentarse en juicio como demandantes ó demandados y litigar con particulares, con otras corporaciones ó con el Gobierno.

La comunidad de sus intereses y los defectos anejos á su administracion son causa poderosa para que la ley civil las

considere en un estado de perpétua minoridad y los ampare con su tutela.

De este mismo principio nace el protectorado, es decir, el derecho de inspeccion y vigilancia que por regla general ejerce el Gobierno sobre sus actos, cuando afectan sus intereses permanentes ó pueden causar perjuicios irreparables.

Las provincias gozan de verdadera autonomía en punto á la administracion de sus bienes y al ejercicio de sus derechos y acciones, hasta el extremo de que la Diputacion vota el presupuesto, y por tanto toma acuerdos ejecutivos respecto á entablar ó sostener los litigios que versan sobre negocios de mayor cuantía, pues en los demás casos basta el voto del gobernador, oida la Comision provincial. Al gobernador pertenece asimismo dirigir los litigios que se sigan en nombre de la provincia.

El municipio no disfruta de igual grado de libertad en la gestion económica de sus particulares intereses. En efecto, no puede el Ayuntamiento celebrar contratos relativos á los edificios municipales inútiles para el servicio á que estaban destinados, ni ejecutar los acuerdos tocantes á cortas y podas en los montes del comun sin la aprobacion del gobernador, oyendo á la Comision provincial; y sin la del Gobierno tampoco puede enajenar los bienes inmuebles del municipio, sus derechos reales y títulos de la deuda pública.

Para entablar pleitos á nombre de pueblos menores de 4.000 habitantes, necesita el Ayuntamiento autorizacion de la Diputacion provincial. Uno ó dos concejales con el carácter de procuradores ó síndicos representan al Ayuntamiento en juicio.

De lo dicho resulta que la ley vigente de administracion municipal mantiene el principio de la menor edad y la tutela administrativa. Que ejerza la tutela el Gobierno en algunos casos y en otros la Diputacion provincial, siempre será verdad que el municipio no es una persona ó familia independiente, sino una corporacion que forma parte del estado y administra sus bienes propios, en cuanto no perjudica con sus actos la fortuna pública.

Los establecimientos públicos ó instituciones provinciales y municipales corren á cargo de las Diputaciones y los Ayuntamientos; y en cuanto á los privados ó de orígen particular,

pero de utilidad comun, el Gobierno ejerce un derecho de alto patronato ó de inspeccion y vigilancia para que sus rentas se conserven y se apliquen al objeto de su instituto; en suma, para que la voluntad de los fundadores de estas obras, generalmente pías, y que siempre representan intereses colectivos, se cumpla. Así lo reclaman á la vez la justicia y la conveniencia.

CAPÍTULO XXXIII.

DIVISION DE LAS COSAS.

Queda dicho en otra parte que la administracion tiene derechos y deberes con respecto á las personas y las cosas. Hasta aquí hemos tratado de las primeras, y ahora pasamos á las segundas.

Divídense las cosas, en cuanto son objeto del derecho administrativo, en bienes de la Corona, públicos, del estado, de corporacion y particulares, sobre todos los cuales discurriremos por el órden de su precedencia.

CAPÍTULO XXXIV.

DE LOS BIENES DE LA CORONA.

Son bienes de la Corona ó del Real Patrimonio aquéllos que pertenecen al Rey en cuanto Rey, á diferencia de los que posée á título de dominio particular.

En otro tiempo se confundieron con los del estado; pero se hizo necesario deslindarlos. Una ley moderna declara cuáles son, y establece que no pueden dividirse, enajenarse, ni prescribirse, y que los prédios rústicos y urbanos, así como los censos que formaban el Patrimonio de la Corona, sean libres y exentos de todo gravámen.

Otra ley posterior declaró extinguido el Patrimonio de la Corona y en estado de venta los bienes muebles é inmuebles de este único mayorazgo, exceptuando los pocos reservados para comodidad y recreo del Rey, ó que por su carácter histórico ó mérito artístico merecian conservarse. Tambien fueron suprimidos los derechos é impuestos de orígen señorial

que percibia el Patrimonio de la Corona, entendiendo por tales los que no procedian de un contrato libre en virtud de un título de propiedad.

Los bienes reservados para uso del Rey no están sujetos á niguna contribucion ni carga pública. El Rey los conserva y administra, y tienen la consideracion de un vínculo agregado á la Casa y Familia Real.

Los que pertenecen al dominio privado del Rey se rigen por el derecho comun. *Leyes de* 12 *de Mayo* 1865 y 18 *de Diciembre de* 1869.

CAPÍTULO XXXV.

DE LOS BIENES PÚBLICOS.

Llámanse bienes públicos las cosas que pertenecen en plena propiedad á la nacion, y en cuanto al uso á todas las gentes, así naturales como extranjeros.

Los bienes públicos forman parte del territorio nacional que la sociedad conserva en el dominio comun, porque no pueden dividirse, pues divididos perderian su utilidad, ó porque segun su naturaleza no se prestan á la apropiacion particular. El goce ó disfrute en comun los caracteriza, y á la administracion toca dictar reglas para su aprovechamiento.

Estos bienes no se hallan en el comercio general, ni pueden ser adquiridos por prescripcion. Tampoco está en la potestad del Gobierno enajenarlos, porque son una propiedad nacional, ni es conforme á su naturaleza pasar al dominio privado. En efecto, la propiedad particular excluye el uso público á que la ley los destina. La utilidad de todos exige esta comunidad negativa.

CAPÍTULO XXXVI.

DEL MAR Y SUS RIBERAS.

Entre las cosas del dominio público se cuentan el mar y sus riberas, porque son de aprovechamiento comun á todos los hombres por medio de la navegacion ó la pesca. Así declaran las leyes de Partida el mar y sus riberas cosas comunes, ó que comunalmente pertenecen á todas las criaturas.

Sin embargo de esta doctrina, el derecho de gentes ha reconocido el dominio público en las costas ó mar adyacente al territorio nacional, en el cual ejerce el príncipe el supremo imperio, ya en cuanto reserva á los naturales el derecho exclusivo á la pesca y á todo producto ordinario y extraordinario, ya prohibiendo á los extranjeros la navegacion en aquellas aguas y la entrada en sus puertos, salvos los casos de necesidad y uso inocente. El Gobierno de cada país ordena la policía de la pesca y navegacion en la costa.

Nuestras leyes prohiben á los naturales navegar fuera de los límites del departamento de Marina á que pertenecen, sin estar habilitados con pasaporte en regla y demás documentos requeridos por las ordenanzas navales. Tambien prohiben á los barcos pescadores ejercitarse en el comercio de cabotaje, y dirigirse á puertos extranjeros sino en casos muy especiales, á juicio de los comandantes de Marina.

Las riberas del mar ó las playas siguen las condiciones del mar porque son necesarias para completar el disfrute comun de las aguas. Se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento periódico de la marea.

Las heredades colindantes al mar ó sus playas están sometidas á las servidumbres de salvamento y de vigilancia del litoral. La via que da paso á la servidumbre de vigilancia no distingue los terrenos cercados de los abiertos.

Sin embargo los dueños de estas heredades pueden sembrar, plantar y edificar dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio; mas para la edificacion están obligados á dar prévio conocimiento á la autoridad de Marina, la cual no deberá oponerse sino en el caso de resultar notorio obstáculo al ejercicio de las servidumbres de salvamento y vigilancia del litoral. *Ley de* 3 *de Agosto de* 1866.

CAPÍTULO XXXVII.

DE LAS AGUAS.

Pertenecen al Estado las aguas halladas en la zona de los trabajos de obras públicas, aunque se ejecuten por concesionario, á no haberse estipulado otra cosa en la concesion.

Las aguas plúviales pertenecen al dominio público ó al privado, segun que es público ó privado el prédio en que caen. El particular que las recoge las hace suyas miéntras discurren por su heredad. Desde que salen del prédio de donde vienen se hacen públicas, á no entrar naturalmente en otro de dominio privado.

Las aguas de lluvia que forman torrentes ó discurren por ramblas cuyos cáuces sean del dominio público, son públicas como sus cáuces.

Las subterráneas que se obtienen por medio de pozos ordinarios, pertenecen en pleno dominio al dueño del prédio.

Aunque todo propietario usa en rigor de su derecho al abrir pozos ordinarios para elevar aguas dentro de su finca, la ley limita esta facultad fijando la distancia de dos metros entre pozo y pozo en las poblaciones, y 15 entre la nueva escavacion y los pozos, estanques, fuentes y acequias permanentes de los vecinos.

Las aguas minero-medicinales de propiedad particular que no se aprovechen para la curacion, pueden ser adquiridas por el Gobierno en beneficio de la salud pública, aplicando la ley de enajenacion forzosa.

Los lagos, lagunas ó charcas que no pertenecen al estado, á la provincia, al municipio ó á un particular, son propiedad de los dueños de las fincas colindantes. El álveo ó fondo de los lagos, lagunas ó charcas es el terreno que cubren las aguas en su mayor altura ordinaria. Las orillas de los lagos navegables que se hallen cultivadas, están sujetas á las servidumbres que exige el uso público de la navegacion.

La importancia de las aguas es suma, bien se consideren como riego de los campos, bien como fuerza motriz de la industria ó como vehículo del comercio. Jamás prestará la administracion un cuidado excesivo al régimen y policía de las aguas para que cedan en beneficio de los pueblos.

Pertenecen las aguas al dominio público ó al privado. De las aguas pertenecientes al dominio privado puede cada uno hacer el uso que mejor le parezca, no causando perjuicio á tercero y salvas las reglas de policía. Constituyen una propiedad particular, como el mismo fundo del cual forman parte.

Son aguas públicas todas las corrientes sin artificio, es de-

cir, las de los rios, riachuelos, rieras, arroyos ó cualesquiera otras corrientes naturales; las de las fuentes, pantanos, estanques, lagos ó lagunas formadas en terrenos del estado ó del comun; las que no tienen dueño particular conocido, y las subterráneas siempre que para su iluminacion se hayan de hacer labores en terrenos del estado ó del comun, ó no pertenezcan á nadie en particular.

Las aguas públicas están destinadas al servicio de todas las gentes, y así pueden usar de ellas á su albedrío, con tal que no embarguen el comun aprovechamiento.

El dominio público de los rios se extiende al cáuce y sus márgenes.

Tambien pertenecen al dominio público los álveos en terreno público de los arroyos por donde corren aguas manantiales; pero los de los demás arroyos pertenecen á los dueños de las heredades ó terrenos que atraviesan.

Alveo ó cáuce natural de un arroyo ó rio es el terreno que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias. Riberas son las fajas laterales de los álveos, comprendidas entre el nivel de sus aguas bajas y el que éstas alcanzan en sus mayores avenidas ordinarias.

Las riberas son de dominio privado; bien que están sujetas en toda su extension á la servidumbre de uso público en interés general de la navegacion, flotacion, pesca y salvamento.

Clasificar los rios segun que fueren útiles para la navegacion, el flote, el riego, la pesca, etc. es un acto administrativo. Toca al Gobierno estudiar las necesidades públicas y adoptar las providencias oportunas para satisfacerlas.

Los prédios colindantes con los rios gozan los primeros de los beneficios que su vecindad proporciona, incluso el aumento insensible de la heredad ó aluvion; pero en cambio están sujetos sus dueños á cargas no menores, como no impedir el uso público de las orillas, no edificar, no plantar árboles formando bosque ó empalizada, ni poner obstáculo alguno al libre tránsito.

Los dueños de las tierras contiguas á los canales no disfrutan de iguales beneficios, porque las corrientes naturales son de distinto carácter que las artificiales; mas puede imponerse á las heredades contiguas la servidumbre llamada ca-

mino de sirga para conducir los barcos á remolque desde la orilla, si hubiese necesidad de él, conforme á la ley de enajenacion forzosa.

Conviene al mejor uso y aprovechamiento de los canales deslindar y amojonar los terrenos inmediatos y necesarios al servicio público. Este deslinde, así como el de los cáuces y terrenos adyacentes á los rios, es un acto administrativo, salva la competencia de los tribunales ordinarios, si se suscitase la cuestion de propiedad.

Para que las aguas públicas pasen al dominio privado se requiere una concesion individual ó colectiva. El Gobierno es por regla general el árbitro y dispensador de dichas aguas, y como tal ordena su distribucion y arregla su policía.

Segun este principio se necesita autorizacion administrativa para establecer cualquiera empresa que tenga por objeto ó pueda hallarse en relacion inmediata con la navegacion de los rios, su curso y régimen, con el uso y aprovechamiento de sus aguas y con la construccion de toda obra nueva en ellos. La autorizacion se concede ó niega prévia la instruccion de expediente á solicitud de parte, con audiencia de los interesados y consulta de la direccion de Obras públicas, dictando el ministro de Fomento la resolucion definitiva.

Las concesiones de aguas se ajustan siempre á ciertas condiciones que ya son generales ó comunes á todas ellas, ya son propias ó especiales de aquel uso ó aprovechamiento.

1.° Son comunes:

I. Que siempre se entienda otorgada la autorizacion sin perjuicio de tercero y salvo el derecho de propiedad.

II. Que toda concesion de aguas públicas comprenda la de los terrenos que hayan de ocuparse para las obras, siendo baldíos, ora pertenezcan al estado, ora al comun de vecinos.

III. Que las aguas concedidas para un objeto no puedan aplicarse á otro distinto sin formar nuevo expediente y obtener nueva concesion.

IV. Que se determine el caudal de agua, objeto de la concesion.

V. Que se fije un plazo para la conclusion de las obras.

Deben ser preferidos los proyectos de mayor utilidad ó importancia, y en igualdad de caso los primeros solicitan-

tes, y á falta de éstos los que le sigan por el órden de prioridad.

2.° Son especiales las relativas á cada clase de aprovechamiento y las que exigen las circunstancias.

Varios son los usos ó aprovechamientos de las aguas públicas. La ley los enumera segun el órden de preferencia del modo siguiente:

I. Aprovechamientos para el servicio doméstico, agrícola y fabril.

II. Para la pesca.

III. Para la navegacion y flotacion.

I. El abastecimiento de las poblaciones es de primera necesidad. Si el agua se toma directamente de un rio cuyo caudal tenga dueño ó dueños, debe preceder la indemnizacion. Por regla general no procede la enajenacion forzosa de las aguas de dominio particular para abastecer una poblacion, sino cuando la decreta el ministro de Fomento prévios los estudios que mandare hacer, y resultando probado que no hay aguas públicas que puedan aplicarse á dicho objeto.

Sin embargo, pueden los gobernadores de provincia en época de extraordinaria sequía acordar la expropiacion temporal del agua necesaria al abastecimiento de una poblacion, oida la Comision provincial.

Para construir azudes ó presas permanentes de fábrica, á fin de aprovechar en el riego las aguas pluviales ó los manantiales discontínuos que discurren por los cáuces públicos, basta la autorizacion del gobernador de la provincia. Si el agua se hubiese de tomar de un rio, arroyo ó manantial contínuo, se requiere la del Gobierno.

Siempre que haya aprovechamientos inferiores ya constituidos, no se otorga ninguna nueva concesion sin que preceda el aforo de las aguas estiales, para asegurarse de que existen sobrantes; pero no es necesario el aforo, si la concesion se limita á las aguas invernales, primaverales ó torrenciales.

Los que de tiempos antiguos riegan otros terrenos más bajos, no pueden ser despojados del beneficio adquirido en favor de otros que por no haberlas ellos aprovechado ántes, consagraron el derecho de los poseedores.

La ley impone la obligacion de formar una comunidad de regantes sometida al régimen de sus ordenanzas, siempre que hay aprovechamientos colectivos de aguas públicas para riegos, si el número de aquéllos llega á 20, y no baja de 200 el de las hectáreas regables, y cuando á juicio del gobernador lo exijan los intereses de la agricultura.

La ley concede los beneficios de abrir canteras, recoger piedra suelta, construir hornos de cal, yeso y ladrillo, no pagar derechos por traslacion de dominio, no satisfacer mayor contribucion durante los diez años primeros y otros, á las empresas constructoras de canales de riego. Las obras necesarias para el aprovechamiento de las aguas públicas en el riego se consideran de utilidad pública para los efectos de la enajenacion forzosa.

Es atribucion propia del Gobierno conceder autorizacion para aprovechar las aguas públicas para usos fabriles. Tambien le pertenece autorizar el establecimiento de barcas de paso y puentes flotantes en los rios navegables.

Los gobernadores de provincia están facultados para conceder la autorizacion necesaria á fin de establecer en las márgenes de un rio no navegable ni flotable cualquier artificio, máquina ó industria, aparato ó mecanismo flotante, siempre que no entorpezca el libre curso de las aguas, ni perjudique á los prédios limítrofes, regadíos é industrias establecidas, inclusa la pesca.

Si el rio fuere navegable ó flotable, es preciso que quien solicita la autorizacion sea dueño de la márgen en donde se hayan de amarrar los barcos, ó acredite haber obtenido el permiso de quien lo sea, y que no se ponga obstáculo á la navegacion ó flotacion.

Las concesiones para el movimiento de artefactos son perpétuas, y se hacen siempre sin perjuicio de los riegos existentes, ó con la condicion de restituir el agua al cáuce público ántes de la derivacion de aquéllos, si los hubiere inferiores.

Cuando las empresas de ferro-carriles necesiten agua para su servicio, y las que hubiere estén destinadas á otros aprovechamientos, deben acudir á la expropiacion.

La ley les concede la facultad de abrir pozos ordinarios en terrenos del dominio público ó del comun, y aun en los de

propiedad particular con permiso del gobernador de la provincia, si el dueño se negase á concederlo.

II. El aprovechamiento de las aguas para la pesca es accesorio del derecho de propiedad. Así, pues, el dueño del cáuce ó la persona que obtenga su permiso son quienes únicamente pueden pescar en las aguas de dominio privado, ó en las concedidas para viveros ó criaderos de peces sin más restricciones que las leyes y reglamentos de salubridad general.

Respecto de las aguas públicas la ley distingue. En los cáuces públicos de los canales todos pueden pescar, sujetándose á las leyes y reglamentos de policía de la pesca, y no entorpeciendo el servicio de la navegacion y flotacion. En las acequias y acueductos, aunque sean construidos por concesionarios de aguas públicas, tambien pueden pescar todos, observando los reglamentos especiales de la pesca, no empleando otras artes que anzuelos, redes ó nasas, ni distrayendo el curso del agua, ni deteriorando el canal ó sus márgenes.

Exceptúase el caso de haberse hecho la concesion de las aguas públicas con la reserva del derecho exclusivo de pesca en favor del concesionario.

III. La navegacion de los rios es libre para toda clase de embarcaciones nacionales y extranjeras, con sujecion á las leyes y reglamentos generales y especiales de esta clase de aprovechamiento.

La flotacion de maderas por los rios no es permitida sino en las épocas que para cada uno fije el Gobierno.

Divídense las concesiones en perpétuas y temporales.

Son perpétuas las que se otorgan sin limitacion de tiempo, y además tienen por objeto el riego, si fuesen hechas á los propietarios de las tierras que las han de utilizar, las de aguas subterráneas y las relativas al movimiento de artefactos y al establecimiento de viveros de peces.

Son temporales las que se hacen á particulares ó empresas para regar tierras ajenas mediante el pago de un cánon, y por regla general las que tienen tiempo limitado ó plazo fijo.

Las concesiones de aguas públicas caducan:

I. Siempre que el concesionario no constituya la garantía que en tales casos exije la ley general de Obras públicas.

II. Cuando el concesionario no empieza las obras dentro del plazo fijado en la concesion.

III. Cuando no las concluye en el término señalado, á no haber obtenido próroga mediante justa causa.

IV. Si no las conserva en buen estado, y requerido por la autoridad no las repara ó reconstruye en el plazo que se le señala.

V. Si aplica las aguas concedidas para un aprovechamiento á otro distinto sin autorizacion competente.

VI. Si la concesion fuere temporal, acabado el tiempo.

VII. Si fuere revocable, cuando el Gobierno la anula en uso del derecho que se ha reservado.

La misma autoridad de quien emana la concesion, es la competente para declarar la caducidad procediendo de oficio ó á instancia de parte, prévia audiencia del concesionario.

El uso y aprovechamiento de las aguas públicas implica la necesidad de ciertas servidumbres naturales unas y otras legales.

Los terrenos inferiores, por ejemplo, están sujetos á recibir las aguas que naturalmente y sin obra del hombre fluyen de los superiores, y esto no da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios.

Son servidumbres legales las de estribo de presa y de parada ó partidor, de abrevadero y saca de agua, de camino de sirga y la principal de todas que es la de acueducto.

Puede imponerse la servidumbre forzosa de acueducto para la conduccion de aguas destinadas á algun servicio público que no exija la formal expropiacion del terreno, y tambien para objetos de interés privado, como establecimiento ó aumento de riegos, desecacion de lagunas y pantanos, evasion ó salida de aguas y otros.

Cuando el dueño del terreno sobre el cual se pretende constituir la servidumbre se allana, basta con la avenencia; mas si se opone, decreta el gobernador de la provincia la imposicion de la servidumbre prévia instruccion de expediente en el cual deben ser oidos los dueños de los prédios á los que afecta el gravámen.

No puede imponerse esta servidumbre forzosa en los edificios, jardines ó huertos existentes al tiempo de reclamarla, ni tampoco por dentro de otro acueducto ya constituido.

Siempre que proceda y se decrete, el dueño del futuro prédio dominante está obligado á satisfacer el valor del terreno ocupado, y á indemnizar los daños y perjuicios que se causaren al resto de la finca convertida en prédio sirviente.

Son aguas privadas todas las contenidas dentro de ciertos límites y capaces de una ocupacion constante; las vivas que nacen ó se descubren en terrenos de dominio particular; las corrientes con artificio del hombre, y las subterráneas sacadas á la superficie en terrenos del estado ó del comun con la autorizacion debida.

Las aguas privadas son materia del derecho civil, y así todas las cuestiones que con motivo de su posesion, propiedad, servidumbres, etc., se susciten, se ventilan ante los tribunales de justicia.

Corresponde á la administracion ordenar el régimen y policía de las aguas públicas y sus cáuces naturales, así como velar sobre las privadas en cuanto puedan comprometer la salubridad general y la seguridad de las personas y las cosas; es decir, en cuanto guardan relacion con los intereses colectivos que la administracion tiene á su cargo. *Leyes de* 24 *de Junio de* 1849, 3 *de Agosto de* 1866, 5 *de Febrero de* 1870 *y* 13 *de Junio de* 1879.

CAPÍTULO XXXVIII.

DE LAS CARRETERAS.

Son tambien los caminos cosas públicas, y al Gobierno toca dictar las providencias relativas á su uso como medios de comunicacion y transporte.

Costéanse los caminos públicos ó carreteras con fondos del estado, de las provincias ó de los municipios, así como pueden construirlas á sus espensas los particulares. Tambien se construyen con fondos mixtos.

Las del estado se distinguen en carreteras de primer, segundo y tercer órden, segun el grado de su importancia como vias de servicio público.

Una ley fija el plan general de carreteras á cargo del estado, y sólo en virtud de otra ley puede modificarse. En el plan se clasifican las carreteras por su órden, y se necesita un

expediente en el cual sea oida la Junta consultiva de Caminos, Canales y Puertos, y un real decreto acordado en Consejo de ministros, para variar la clasificacion.

No se da principio á la construccion de ninguna carretera sino despues de clasificada en debida forma, de aprobado el proyecto y resuelta su ejecucion por el ministro de Fomento.

Dentro de los créditos legislativos puede éste ordenar que se hagan los estudios de las carreteras cuya ejecucion juzgue conveniente promover.

Así las obras de construccion como las de reparacion se pueden llevar á cabo por administracion ó por contrata, limitando el primero de los sistemas á las que no se sujetan fácilmente á presupuesto.

Los contratistas quedan en completa libertad de encargar la direccion de las obras á las personas que mejor les parezcan, pero siempre bajo la inspeccion y vigilancia de los agentes del Gobierno.

Son á cargo de las Diputaciones las carreteras no comprendidas en el plan general de las del estado, que afectan los intereses de la provincia. Cada Diputacion forma el plan de las que haya de costear, el cual debe ser aprobado por el ministro de Fomento.

No se puede emprender ninguna obra de carretera provincial sin que se halle consignada la partida necesaria en los presupuestos de la provincia respectiva, y su proyecto préviamente aprobado. La aprobacion corresponde á la Diputacion misma, cuando la obra no tiene contacto con el dominio público, y si lo tiene, al gobernador. En ambos casos debe ser oido el ingeniero jefe de la provincia.

Si la carretera en proyecto interesa á dos ó más provincias y no hay conformidad entre las Diputaciones respectivas, se eleva la propuesta al ministro de Fomento á quien pertenece resolver sin ulterior recurso.

Las obras de esta clase se pueden ejecutar por administracion ó contrata como las del estado, y son inspeccionadas por el cuerpo de ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, siempre que el ministro del ramo lo juzgue conveniente.

Son á cargo del municipio las obras de carreteras no incluidas en los planos de las del estado, ni en los de las que costean las provincias. Los Ayuntamientos forman los de sus

caminos vecinales, y los someten á la aprobacion del gobernador. Si éste lo desaprueba, el Ayuntamiento puede reclamar al ministro de Fomento.

A la construccion de un camino vecinal debe preceder acuerdo del municipio y formacion de un proyecto aprobado por el gobernador, siempre que las obras no traspasen los confines de la provincia, y si traspasan, por el Gobierno. En los demás pormenores se ajusta esta clase de obras á lo establecido para las provinciales.

Pueden los particulares construir de su cuenta carreteras de servicio público mediante concesiones para el reintegro de los capitales invertidos, pero sin subvencion del estado, de las Diputaciones, ni de los Ayuntamientos.

El Gobierno ó sus delegados otorgan las concesiones del dominio público necesarias á la ejecucion de estas obras que se reputan de pública utilidad para los efectos de la ley de enajenacion forzosa.

El estado puede auxiliar la construccion de las carreteras provinciales con una cantidad que no exceda de la cuarta parte del importe total del presupuesto. Las Diputaciones pueden asimismo acordar auxilios al estado para la construccion de aquellas líneas en que tenga mayor interés la provincia, y concederlos á los Ayuntamientos para la de sus caminos vecinales. Por último, los Ayuntamientos pueden cooperar á la construccion de las carreteras provinciales. *Ley de* 4 *de Mayo de* 1877.

Una vez construidas las carreteras es preciso procurar su conservacion, ya dictando reglas para su uso, ya promoviendo las obras de reparacion necesarias.

El primer cuidado de la administracion es impedir la intrusion en la via pública de los dueños y cultivadores de los terrenos inmediatos. A los alcaldes compete restituir al dominio público los terrenos usurpados, allanando las zanjas, tapias ó vallados que se hubieren construido, y acotar y amojonar los caminos y sus obras accesorias con intervencion del ingeniero de la provincia ó los empleados del ramo.

Tambien toca á los alcaldes velar sobre el cumplimiento de las reglas de policía de tránsito, en cuanto son delegados del gobernador de la provincia. Estas reglas tienen por objeto ordenar el disfrute de los caminos de manera que no se des-

truyan más de lo necesario, y proporcionar seguridad y comodidad á los transeuntes.

Entre los medios que autoriza la ley para facilitar la construccion y reparacion de los caminos vecinales, merece particular estudio el trabajo ó la prestacion personal exigible á todos los habitantes del término municipal mayores de 16 y menores de 60 años, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo.

El número de dias no puede exceder de 20 al año, ni de 10 consecutivos. La prestacion es redimible á dinero segun el precio del jornal en cada comarca. *Ley municipal de* 20 *de Agosto de* 1870.

La policía de los caminos vecinales corre á cargo de los alcaldes, atemperándose á las leyes, ordenanzas y reglamentos sobre carreteras generales, en cuanto fueren aplicables á ellos.

CAPÍTULO XXXIX.

DE LOS CAMINOS DE HIERRO.

Hay dos clases de caminos de hierro en España, á saber: líneas de servicio general y líneas de servicio particular.

Todas pertenecen al dominio público y se reputan obras de pública utilidad, siéndoles por tanto aplicable la ley de enajenacion forzosa.

Una ley reciente fija el plan general de ferro-carriles, el cual no puede ser alterado ni modificado sino en virtud de otra ley.

De dos maneras se procede á la construccion de los caminos de hierro, ó directamente por el estado, ó por medio de particulares ó compañías. En ambos casos se requiere autorizacion legislativa.

Si es el estado quien pretende construirlos, el Gobierno lleva á las Cortes el proyecto de ley acompañado de los documentos necesarios para formar juicio de la utilidad y coste de la obra. Si una empresa solicita la concesion, debe dirigirse al Gobierno á quien presenta sus proposiciones, constituye un depósito proporcionado al presupuesto, y se conciertan ambas par-

tes, despues de lo cual el Gobierno acude á las Cortes en demanda de la autorizacion competente. Esta concesion no es sin embargo definitiva, porque la adjudicacion de los caminos de hierro, como la de todas las obras públicas, debe hacerse mediante subasta y adjudicacion del remate al mejor postor.

Pueden las empresas recibir auxilios de los fondos públicos, ya aplicándolos á la ejecucion de una parte de la obra, ya entregándoles una parte del capital invertido en períodos determinados, ó permitiéndoles utilizar ciertas obras ejecutadas para el uso público, ó concediéndoles exencion de los derechos de aduana por el material de construccion y explotacion que introduzcan en el reino.

Sirve de tipo para la licitacion y remate la subvencion fijada por la ley, á cuya rebaja deben referirse las proposiciones de los licitadores.

Las concesiones no son perpétuas, sino que el término máximo, segun la ley, es de 99 años, al cabo de los cuales vuelven al dominio público.

Caducan las concesiones, si las obras no se empiezan ó no se acaban en el plazo convenido, salvo el caso de fuerza mayor, ó si se interrumpe total ó parcialmente el servicio por culpa de la empresa.

El Gobierno declara la caducidad de las concesiones, y se incauta de las obras y del material fijo y móvil, sin perjuicio del derecho que pueda asistir á los particulares para impugnar su providencia por la via contencioso-administrativa. Los efectos de la caducidad son ceder en beneficio del estado la garantía exigida al concesionario, y sacar á pública subasta la concesion anulada.

Con razon procura el Gobierno alentar á las empresas concesionarias otorgándoles privilegios y exenciones generales, como los terrenos de dominio público que hubiere de ocupar la via, el beneficio de vecindad para participar de los aprovechamientos comunes, la franquicia de ciertos derechos, y sobre todo la facultad exclusiva de percibir los productos del peaje y transporte miéntras dura la concesion. Es un modo hábil y provechoso de hermanar el interés público con el privado.

Las empresas concesionarias no pueden emprender obra

alguna en los caminos de hierro sin la aprobacion del Gobierno, para que no eludan por este medio el cumplimiento de las condiciones del contrato miéntras dura la construccion y establecimiento de la via; pero pueden hacer obras de ampliacion y mejora empezada la explotacion, salva la vigilancia del Gobierno sobre la seguridad del tránsito y el órden del buen servicio.

Es potestativo en el Gobierno reservarse la explotacion de los caminos de hierro que se construyen con fondos del estado, ó confiarla á empresas que contraten este servicio en pública subasta. Por regla general los explotan las mismas empresas constructoras. En todo caso el Gobierno ejerce una doble inspeccion, á saber, la técnica ó facultativa y la administrativa ó mercantil.

En efecto, el servicio de los caminos de hierro construidos por el estado ó por empresas concesionarias está sujeto á reglas comunes que el Gobierno dicta y manda observar, y á otras convencionales para el aprovechamiento de la via en peajes y transportes.

El servicio debe ser contínuo; de modo que no puede interrumpirse por efecto de ninguna accion judicial ni providencia administrativa. En caso de responsabilidad por deudas de una compañía, no procede despachar ni trabar ejecucion en las vias férreas abiertas al servicio público, ni en sus estaciones, almacenes, talleres, terrenos, obras y edificios, ni en el material fijo y móvil necesario al movimiento de la línea.

Las tarifas no son invariables ni perpétuas. Las empresas pueden en cualquier tiempo bajar los precios anunciados al público, poniéndolo en noticia del Gobierno y del gobernador de la provincia. Por lo demás, como no excedan del máximo fijado en la concesion, gozan de plena libertad para modificar las tarifas y celebrar los contratos que juzguen convenientes, salvas la inspeccion administrativa y la responsabilidad de las empresas, si á la sombra de esta autorizacion general cometieren algun abuso.

Hay reglas de policía particulares á los caminos de hierro, además de las comunes á todos los medios de peaje y transporte. De las faltas y delitos contra la conservacion y seguridad de los ferro-carriles, conoce la jurisdiccion ordinaria con exclusion de todo fuero. Cuando la pena haya de ser una

multa, corresponde imponerla y exigirla á los jueces municipales. *Leyes de* 3 *de Junio de* 1855, 11 *de Julio de* 1860, 1.° *de Marzo de* 1861, 29 *de Enero y* 20 *de Julio de* 1862, 12 *de Noviembre de* 1869 *y* 23 *de Noviembre de* 1877.

CAPÍTULO XL.

DE LOS PUERTOS.

Son los puertos obras públicas de carácter civil de la mayor importancia por su poderoso influjo en el comercio. Así, pues, su construccion, limpia y reparacion constituyen un servicio administrativo que interesa en extremo á la prosperidad general.

Segun la nueva ley de obras públicas los puertos se clasifican del modo siguiente:

I. Los de comercio é interés general, de refugio y militares cuyas obras corren por cuenta del estado.

II. Los que no perteneciendo á esta clase ofrecen mayor interés comercial que el de su propia localidad, y son de cargo de las provincias respectivas.

III. Los de interés puramente local que costean los municipios.

La construccion, reparacion y limpieza de los puertos se rigen por la ley general de Obras públicas. *Ley de* 13 *de Abril de* 1877.

CAPÍTULO XLI.

DE LAS OBRAS PÚBLICAS.

Son obras públicas todas las de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas á servicios que se hallan á cargo del estado, de las provincias ó de los pueblos, á saber, los caminos ordinarios y de hierro, los puertos y faros, los grandes canales de riego y navegacion y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los rios, desecacion de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos.

El exámen y aprobacion de los proyectos de obras públicas, la vigilancia miéntras se construyen, su conservacion, uso y policía pertenecen á la administracion central, provincial ó municipal.

Son de cargo del estado las obras de interés general que en la ley se expresan. El ministro de Fomento forma los planes de las que haya de costear el estado, presenta á las Cortes los proyectos de ley determinándolas y clasificándolas por el órden de su preferencia, aprueba los proyectos, dirige los trabajos é inspecciona los que emprenden las provincias y los municipios.

Aunque por regla general no se debe emprender obra alguna que no esté incluida en los planes de las del estado, se exceptúan aquéllas cuya ejecucion parezca conveniente á juicio del Gobierno.

No se debe empezar ninguna sin la consignacion del crédito correspondiente en la ley de presupuestos ú otra especial, salvo las de nueva reparacion ó reconocida urgencia.

Corresponden á la administracion provincial las obras que determina su ley orgánica, y representan los intereses especiales de una ó más provincias.

Las Diputaciones forman los planes de estas obras y las clasifican por el órden de su preferencia, y el ministro de Fomento los aprueba.

Para emprender una obra pública de carácter provincial se requiere proyecto aprobado con anterioridad por la Diputacion, inclusion de la obra en los planes acordados por la misma y consignacion en el presupuesto de la provincia del crédito necesario.

Pertenecen al municipio las obras de interés local que su ley orgánica enumera. Los Ayuntamientos forman los planes de las que deben costear, los someten á la aprobacion del gobernador ó del Gobierno, si no hubiere conformidad, consignan el crédito necesario en el presupuesto municipal, y en fin, en todo se procede como queda advertido á propósito de las Diputaciones.

Pueden los particulares y compañías construir y explotar obras públicas destinadas al uso comun en virtud de concesiones que les otorgue el Gobierno. En tal caso los particulares ó compañías forman el proyecto, solicitan del Gobierno,

de la Diputacion ó del Ayuntamiento la autorizacion para hacer los estudios preparatorios, y piden la concesion á la autoridad que corresponde.

Estas concesiones pueden ser:

1.° Sin subvencion ni ocupacion constante del dominio público.

2.° Con subvencion ó auxilio de los fondos públicos.

3.° Con ocupacion constante de una parte del dominio público ó del estado.

En los tres casos se adjudica la obra mediante subasta al que presente proposiciones más ventajosas.

Caducan estas concesiones:

I. Cuando se pide subvencion, si las obras concedidas son de tal naturaleza que no la consienten.

II. Si el concesionario falta á cualquiera de las cláusulas especiales ó condiciones particulares de la concesion.

III. Si no atiende como debe á la conservacion de las obras durante el período de la explotacion.

IV. Si ésta no se ajusta á las reglas estipuladas y consentidas, que tienen la fuerza de toda condicion resolutoria de un contrato.

V. Si el concesionario no da principio á los trabajos, ó no los termina en los plazos señalados.

VI. Y cuando por culpa de la empresa se interrumpe el servicio de una obra subvencionada.

En los dos últimos párrafos se exceptúan los casos de fuerza mayor.

Corresponde la declaracion de caducidad al Gobierno, á las Diputaciones ó á los Ayuntamientos segun la naturaleza de las obras. Contra la declaracion de caducidad cabe el recurso por la via contenciosa.

Los efectos de la caducidad son romper todas las obligaciones contraidas por la administracion con el concesionario, sacar á subasta las obras empezadas, y perder la cantidad constituida en depósito en garantía de sus compromisos ó sea la fianza.

La declaracion de utilidad pública no es necesaria cuando las obras deben ser costeadas por el estado ó se hallan incluidas en los planes generales, provinciales ó municipales, ó están autorizadas por una ley especial.

Compete hacer la declaracion:

I. Al poder legislativo, si la obra á juicio del Gobierno es de importancia, y para construirla se requiere la aplicacion de la ley de enajenacion forzosa.

II. Al ministro de Fomento, si se trata de obras que deben costearse con fondos generales, ó de obras provinciales ó municipales que abarquen más de una provincia.

III. A los gobernadores respectivos, si las obras provinciales ó municipales se hallan enclavadas en el territorio sometido á su autoridad.

Si no se solicita la aplicacion de la ley de enajenacion forzosa, compete:

I. Al ministro de Fomento, cuando la obra sea de cargo del estado, ó siendo provincial se extiende á más de una provincia.

II. A la Diputacion, si es provincial y no traspasa los límites de la provincia, ó siendo municipal, comprende términos de dos ó más pueblos.

III. Al Ayuntamiento, si la obra es municipal y se encierra en el término de un solo pueblo.

Contra las resoluciones declarando una obra de utilidad pública ha lugar al recurso ante el superior por la via gubernativa, y apurado este trámite, á la via contenciosa.

Los efectos de la declaracion de utilidad pública son el beneficio de vecindad para los constructores de la obra y sus dependientes, la exencion del impuesto de derechos reales por traslacion de dominio á consecuencia de la obra, la aplicacion de la ley de enajenacion forzosa á la propiedad particular en su caso, y otros de menor importancia. *Ley de* 13 *de Abril de* 1877.

CAPÍTULO XLII.

DE LOS CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

Toca á la administracion ejecutar las obras públicas. Unas veces, segun hemos dicho, las emprende y lleva á cabo por sí misma, valiéndose de las autoridades y del personal facultativo de que dispone, y otras prefiere encomendarlas á particulares que se obligan á realizar sus proyectos como delegados del Gobierno.

Hay tambien servicios públicos, por ejemplo, el suministro de víveres á la tropa, la fabricacion de armas ó de papel sellado, el transporte de efectos pertenecientes al estado y otros semejantes que la administracion desempeña directamente por medio de agentes ó cuerpos organizados *ad hoc*, ó indirectamente cuando llama en su auxilio á la industria privada.

De aquí nacen los contratos administrativos que son conciertos entre la administracion y las personas ó empresas que se obligan á servirla bajo las condiciones estipuladas.

Para que exista contrato administrativo, es preciso que se celebre *directamente* con la administracion, y que su objeto sea una obra ó servicio público. Todos deben ajustarse á reglas de equidad y prudencia, consultando en las cuestiones que se susciten la justicia, y en el sistema que se adopte la economía.

En efecto, no es obligatorio, sino potestativo en la administracion, ejecutar las obras ó prestar los servicios públicos de un modo ó de otro, segun lo reclamen en cada caso los intereses del estado, de las provincias ó de los pueblos.

Cuando la administracion opta por el método de los contratos, es de rigor que éstos se celebren con publicidad y competencia, es decir, que se llame á pública subasta y se adjudique el remate al mejor postor.

La publicidad exige que se anuncie por medio de carteles en la *Gaceta* y en los *Boletines Oficiales*, con 30 dias de anticipacion en los casos ordinarios y 10 en los urgentes, el negocio de que se trata; que se ponga de manifiesto el pliego de condiciones; que se exprese la forma de la subasta con el modelo de las proposiciones que se han de presentar en pliegos cerrados; que se señale la autoridad, dia, hora y lugar en donde se ha de verificar el acto, y se fije el tipo ó precio de la obra ó servicio.

Exceptúanse sin embargo de la regla general de la subasta:

1.° Los contratos para operaciones del Tesoro que se rigen por una legislacion especial.

2.° Los de menor cuantía, á saber, los que no exceden de 30.000 reales en su total importe, ó de 6.000 las entregas anuales, si se celebran con un ministro; de 15.000 á 3.000 respectivamente, si se celebran con alguna direccion general;

y de 5.000 á 1.000, si se celebran en las provincias por delegacion del Gobierno.

3.° Los relativos á objetos en que haya un solo productor ó poseedor.

4.° Los de reconocida urgencia.

5.° Los que se verifiquen despues de dos subastas consecutivas sin haber licitadores, con tal que no pasen del tipo fijado en las condiciones.

6.° Aquéllos en que la seguridad del estado exige garantías especiales ó una gran reserva.

7.° Y los de explotacion, fabricacion ó abastecimiento por via de ensayo.

Para celebrar cualquiera de estos contratos debe preceder un decreto de autorizacion expedido con acuerdo del Consejo de ministros.

La doctrina legal tocante á la publicidad y competencia se relaja cuando una necesidad de fuerza mayor obliga á la administracion á prescindir de los trámites regulares, y en los casos previstos en los reglamentos de cada servicio.

La validez de estos contratos pende de la aprobacion superior en el órden ascendente de las autoridades encargadas de celebrarlos. Así carecen de eficacia, miéntras no fuere aprobado el expediente de la subasta. Cumplido dicho requisito, la persona á quien se adjudicó el remate otorga la escritura de obligacion, constituye la fianza exigida, y renuncia el fuero de su domicilio para el caso en que sea necesario proceder ejecutivamente.

I. Para que los contratos de obras y servicios públicos produzcan obligacion, es preciso que hayan sido celebrados *en forma legal*, esto es, con las condiciones y solemnidades del derecho. El rematante queda ligado con el Gobierno por el hecho de haber presentado proposiciones que le fueron admitidas; pero el Gobierno no se obliga á nada, miéntras no recaiga la aprobacion de la subasta.

II. Son de la competencia administrativa y producen una obligacion especial los contratos de servicios y obras públicas celebrados *directamente* con la administracion; de modo que el concesionario no puede ceder su derecho, ni subrogar otra persona en lugar de la suya sin el expreso consentimiento de la autoridad. Los terceros contrayentes ó contra-

tistas subalternos, tales como destajistas, proveedores de materiales, etc. sustitutos y auxiliares del empresario, son extraños á la administracion, que sólo reconoce personas directa é inmediatamente responsables. Sus cuestiones con la empresa se ventilan ante los tribunales ordinarios.

En caso de subrogacion los interesados deben otorgar escritura pública en que consten los derechos y las obligaciones del contratista y la aceptacion de la persona á quien las transmite, para sacar á salvo los intereses del estado; por lo cual la cesion no produce ningun efecto, miéntras no recaiga la aprobacion del Gobierno ó de la autoridad con quien se celebró el contrato primitivo.

III. La obligacion del contratista se extiende á llevar á cabo las obras y servicios públicos segun las condiciones aceptadas. Estas condiciones son generales ó comunes á todas las obras y servicios, de modo que tienen la fuerza de leyes y el carácter de reglamentos administrativos, y particulares ó privativas de tal negocio determinado, y por eso se modifican segun los casos.

Para exigir el cumplimiento de unas y otras se estipulan garantías que se expresan en la escritura de adjudicacion, sin perjuicio de los medios coercitivos á que hubiere lugar. La administracion procede gubernativamente contra los empresarios, haciendo efectivas las multas é indemnizaciones en las sumas consignadas en depósito, en los bienes dados en fianza ó especialmente hipotecados, y en otros cualesquiera que pertenezcan al contratista ó sus fiadores.

El empresario de toda obra ó servicio público no puede reclamar aumento de precios ó indemnizacion de daños y perjuicios, á no ser en los casos de fuerza mayor, cuando acredita que hizo todo lo posible por precaver los efectos de aquel accidente é intenta la reclamacion dentro de 10 dias despues del suceso.

Los contratos administrativos se rescinden:

I. Por la muerte del contratista, salvo si los herederos se ofrecen á cumplir la obligacion pendiente, y el Gobierno acepta su proposicion. La administracion busca personas dignas de confianza por su aptitud, diligencia y demás dotes personales que se hallan ó no se hallan en los herederos.

II. Cuando el Gobierno, modificando el proyecto de una

obra, altera la contrata, de modo que el importe total arroje una diferencia igual á la sexta parte en más ó ménos. Ni á la administracion se le debe despojar del derecho de variar su pensamiento al tenor que varían las necesidades públicas, ni al empresario se le puede obligar á cosas que traspasan el límite de sus medios ó de sus cálculos.

III. Siempre que el Gobierno acuerda que cesen ó se suspendan indefinidamente las obras. En este caso la rescision no es obligatoria para el contratista, pero puede solicitarla.

IV. Si durante la ejecucion de las obras experimentasen los precios un aumento notable, es decir, tal que aplicado á la masa de la obra que falte, arroje una cantidad superior al sexto del importe total de la contrata, procede tambien la rescision á peticion del empresario.

V. Si el contratista dejase de cumplir en el plazo convenido la contrata, queda de hecho rescindida, con pérdida de la fianza.

La administracion resuelve por la via gubernativa todas las dudas y controversias que ocurran con motivo de la inteligencia, cumplimiento, rescision y efectos de los contratos de esta clase; y en caso de agravio los tribunales administrativos, es decir, las Comisiones provinciales y el Consejo de Estado, ejerciendo la jurisdiccion que les compete sobre los asuntos contenciosos de la administracion.

Ningun litigio derivado de un contrato de obras ó servicios públicos puede ni debe someterse á juicio de árbitros, porque la competencia de las diversas jurisdicciones es de órden constitucional. *Real decreto de* 27 *de Febrero de* 1852, *instruccion de* 18 *de Marzo del mismo año, pliego de condiciones generales aprobado en* 10 *de Julio de* 1861, *leyes de* 2 *de Abril y* 6 *de Julio de* 1845, *etc.*

CAPÍTULO XLIII.

DE LOS BALDÍOS.

Llámanse baldíos los terrenos que no correspondiendo al dominio privado, pertenecen al dominio público para su comun disfrute y aprovechamiento, y no están destinados á labor ni se hallan adehesados.

Desde tiempos antiguos procuraron los Reyes utilizar los baldíos, ya concediéndolos á particulares que los pusiesen en cultivo, ya promoviendo su enajenacion. La ley de desamortizacion civil los declaró en estado de venta.

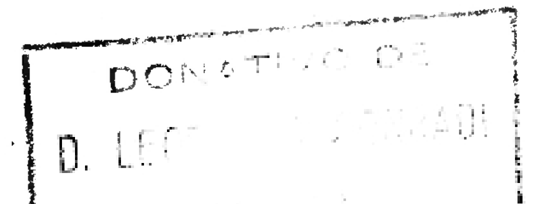
Las Córtes de Cádiz hicieron varios repartimientos de tierras baldías entre los militares veteranos; y éstas y otras apropiaciones legítimas confundidas con muchas usurpaciones particulares, pusieron de manifiesto la necesidad de fijar y establecer de una manera perpétua los derechos de los poseedores.

Son de propiedad particular las suertes de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios repartidas con autorizacion competente, así como los repartimientos hechos por los Ayuntamientos y Juntas durante la guerra de la Independencia, allanándose los poseedores á pagar al estado cierto cánon en reconocimiento del directo dominio. Tambien se respeta la posesion de los que se apoderaron de tierras baldías y legitimaron el acto segun las leyes, si roturaron los terrenos para el plantío de viñedo ó arbolado, y vienen pagando el cánon establecido por espacio de dos años.

Puede el Gobierno conceder los terrenos baldíos á las personas ó empresas que pretendan fundar colonias agrícolas, con tal que no tengan una aplicacion especial, se concilien los efectos de la ley de desamortizacion civil, no sirvan de pretexto para destruir los montes públicos y se respeten las servidumbres establecidas.

Estas concesiones tienen el carácter de provisionales, y no pasan á ser definitivas hasta despues de cuatro años.

Los colonos gozan por espacio de 10 de la exencion de toda contribucion directa y de ciertas cargas municipales. Si son extranjeros tambien se hallan exentos del servicio militar por sí y sus hijos nacidos fuera de España. Igual exencion alcanza á sus hijos nacidos en España, siempre que acrediten haberse ocupado en faenas agrícolas por espacio de cuatro años. *Leyes de* 21 *de Noviembre de* 1855 *y* 3 *de Junio de* 1868.



CAPÍTULO XLIV.

DE LOS MONTES.

Entiéndese por monte todo terreno cubierto de árboles á propósito para la construccion naval ó civil, carboneo y demás necesidades, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos ó matorrales de toda especie distinta de los olivares, frutales ó semejantes plantaciones de especial fruto ó cultivo agrario.

Divídense los montes en públicos y particulares. Son públicos los del estado, de los pueblos y de las corporaciones que dependen del Gobierno, de las Diputaciones ó los Ayuntamientos, y particulares los de dominio privado.

Pertenecen al estado los montes realengos, baldíos y otros cualesquiera que no tengan dueño conocido.

La administracion superior de los montes del estado corre á cargo del ministerio de Fomento. La inmediata pertenece á los gobernadores asistidos de un ingeniero del ramo y un personal subalterno compuesto de cierto número de ayudantes, sobre-guardas y guardas que prestan el servicio pericial y de policía.

Los montes de los pueblos y de los establecimientos públicos son administrados por los Ayuntamientos y corporaciones respectivas bajo la vigilancia del Gobierno.

Los dueños de los montes particulares ó pertenecientes al dominio privado, disponen de ellos con plena libertad, salvas las reglas de policía.

Clasificacion.—En cada provincia debe formarse un catálogo de los montes que existan en ella, con distincion de los que sean del estado y los que pertenezcan á los pueblos y establecimientos públicos. La inclusiou de un monte en el catálogo no prejuzga la cuestion de propiedad.

Deslinde.—El segundo cuidado de la administracion con respecto á los montes del estado es deslindarlos ó proceder á su apeo y amojonamiento. Los ingenieros reunen todos los datos y antecedentes, y en vista de ellos presentan al gobernador una memoria que muestre las razones en que se funda la propiedad del estado. Se anuncia al público por edictos y

por medio del *Boletín Oficial* con dos meses de anticipacion, el dia en que deben empezar los deslindes, y se cita en particular á los propietarios colindantes. Los interesados presentan los títulos y documentos comprobantes de su derecho, y se procura practicar la operacion con avenencia de entrambas partes. Las cuestiones de propiedad se dirimen por los tribunales ordinarios.

Terminado el apeo, se levantan los planos de los montes del estado, y unidos á las diligencias originales del deslinde, se someten á la aprobacion del gobernador. Despues, prévia la citacion de los interesados, se colocan los hitos ó mojones.

Los Ayuntamientos y corporaciones promueven el deslinde de los montes de su pertenencia; y cuando no lo hacen, lo acuerdan de oficio los gobernadores.

Enajenacion.—Hay tres clases de montes del estado, á saber: los exceptuados de enajenacion, los enajenables y los de enajenacion dudosa. Esta clasificacion se funda en las especies arbóreas, pues unas rinden productos seculares, otras tienen turnos cortos para sus producciones, y otras en fin, ocupan un término medio entre ambas.

Hállanse en situacion de venta los montes del estado, de los pueblos ó establecimientos públicos, excepto los que por sus especies arbóreas, por razones cosmológicas, ó por ser de aprovechamiento comun deben conservarse á juicio del Gobierno y seguir bajo el régimen de las ordenanzas.

A la enajenacion de fincas pobladas en todo ó en parte de árboles debe preceder expediente en que consten la solicitud de la subasta ó la órden del gobernador, el informe facultativo y la tasacion pericial. Una copia literal y autorizada de todo se remite al ministerio de Fomento.

La subasta se anuncia al público en la forma debida, y se adjudica el remate al mejor postor.

Adquisicion de montes, permutas y plantaciones.—Cuando los empleados facultativos del Gobierno hallan conveniente la adquisicion para el estado de un monte de la propiedad de algun pueblo ó establecimiento público, presentan al gobernador una memoria explicativa de su utilidad. El gobernador oye al Ayuntamiento ó á la administracion del establecimiento público, y eleva la propuesta al Gobierno con su informe y el de la Diputacion provincial. Si el Gobierno resuelve

adquirirlo, se procede á la tasacion y pasa el expediente en consulta al Consejo de Estado.

Iguales trámites se siguen para las permutas de montes del estado por otros públicos ó particulares, y para la adquisicion de yermos, arenales ó cualesquiera terrenos en los cuales convenga hacer plantaciones, siempre que sus dueños no se comprometan á ello dentro del plazo que el Gobierno les señale.

Los pueblos contribuyen á los gastos de repoblacion con el 10 por 100 de los aprovechamientos que disfrutan, aunque tengan derecho á ellos sin precio ó interés alguno.

Refundicion de dominios.—Cuando un particular es dueño del suelo de un monte cuyo vuelo pertenece al estado, á un pueblo ó establecimiento público, se refunden ambos dominios en el dueño del vuelo, prévia indemnizacion al particular. Si el vuelo pertenece á un Ayuntamiento ó corporacion falta de recursos para indemnizar al estado dueño del suelo, el Gobierno puede anticiparles la cantidad necesaria, ó proponerles la enajenacion del vuelo, y de uno ú otro modo refundir los dos dominios.

Servidumbres.—La administracion decide todas las cuestiones sobre subsistencia ó no subsistencia de servidumbres y aprovechamientos vecinales en los montes públicos, habiendo conformidad entre los interesados, y no la habiendo se ventilan ante los tribunales ordinarios.

Aprovechamientos.—Hasta que haya una ordenacion definitiva de los montes públicos, forman los ingenieros de las provincias planes provisionales de aprovechamientos, fijando por un solo año los productos primarios y secundarios que el estado de cada monte permite, sin perjuicio de su buena conservacion.

Aprobado el plan provisional de aprovechamiento de los montes públicos de una provincia, ni el Gobierno ni los gobernadores pueden autorizar ningun disfrute ordinario que no esté en él comprendido; pero pueden los gobernadores autorizar los disfrutes extraordinarios que no admiten espera y nacen de casos imprevistos, como los productos de una corta fraudulenta ó de un remate caducado, los restos de un incendio, los árboles derribados por los vientos y otros semejantes.

Los Ayuntamientos y las corporaciones administrativas que tengan montes, deben atemperar sus acuerdos y deliberaciones al plan de aprovechamientos, sin perjuicio del derecho ó derechos que les correspondan para ordenar y arreglar los disfrutes comunes conforme á la ley de administracion municipal.

Por regla general todo aprovechamiento de productos forestales se adjudica mediante pública subasta doble y simultánea en la capital de la provincia y en el pueblo en donde radique el monte, si el valor en tasacion excede de 50.000 pesetas; y si no excede basta una sola ante el alcalde. El gobernador la aprueba ó no, y resuelve las reclamaciones que se presenten contra ella, con rècurso por la via contenciosa á la Comision provincial.

El rematante está obligado á terminar las operaciones del aprovechamiento dentro del plazo señalado en el pliego de condiciones con exclusion de toda próroga. Si no hubiese fijado plazo alguno, se entiende que es un año, á contar desde la fecha de la aprobacion del remate.

Puede el rematante pedir la rescision del contrato, ó que no le pare perjuicio el tiempo que corre, cuando el aprovechamiento se hubiere suspendido por actos procedentes de la administracion, ó en virtud de providencia judicial fundada en una demanda de propiedad, ó á causa de fuerza mayor debidamente justificada.

Estos contratos se celebran á todo riesgo y ventura del rematante, y así no hay lugar á solicitar indemnizacion de daños por cualesquiera accidentes imprevistos, salvos los casos expresados á propósito de la rescision.

La administracion declara extinguido todo uso, aprovechamiento ó servidumbre contraria á las leyes generales ú ordenanzas anteriores que no se acredite con títulos claros y no disputados, ó con una posesion no interrumpida de 30 años. Cuando las servidumbres legítimamente constituidas fueren incompatibles con la conservacion del arbolado de un monte público, el Gobierno las redime, indemnizando préviamente á los poseedores; y lo mismo puede y debe hacer, si la incompatibilidad nace de aprovechamientos comunes ó vecinales.

Policía.—Reglas especiales determinan el modo de usar de

los montes del estado sin perjudicar á su conservacion y fomento, y protegen los públicos y particulares contra los peligros de incendio, usurpacion de maderas y leñas y otros daños cualesquiera que puedan comprometer los intereses comunes ó menoscabar el derecho de propiedad.

Montes particulares.—Los montes particulares no están sometidos al régimen establecido para los públicos. La ley no pone otros límites al derecho de propiedad que las reglas generales de policía. Exceptúanse los contiguos á otros públicos no deslindados, miéntras no se deslinden. *Reglamento de* 17 *de Mayo de* 1865, *decreto de* 27 *de Diciembre de* 1868, y *leyes de* 28 *de Agosto de* 1869 y 11 *de Julio de* 1877.

CAPÍTULO XLV.

DE LAS MINAS.

Mueven los jurisconsultos reñida controversia acerca de la propiedad originaria de las minas. Dicen unos que la superficie y el fondo de la tierra forman un solo cuerpo, y así quien es dueño de la heredad, debe serlo de la riqueza mineral que oculta en su seno. Otros distinguen el suelo del subsuelo; de donde concluyen que las sustancias minerales no son parte integrante ni accesoria de la propiedad territorial, sino que pertenecen al dominio del estado. Otros, por último, sostienen que las minas son dones gratuitos de la naturaleza, miéntras el hombre no las utiliza y fecunda con su trabajo; de modo que las hace suyas con justo título el primer ocupante.

Nuestra legislacion de minería se funda en el principio que las minas son propiedad del estado, en lo cual seguimos el ejemplo de Francia, Austria, Prusia y otras naciones de Europa. Este principio implica la necesidad de una concesion para que la mina pase al dominio particular, y supone cierto grado de intervencion del poder central en la industria minera que limita algun tanto su libertad.

Son objeto de las leyes especiales de minería todas las sustancias útiles del reino mineral, cualquiera que sea su orígen y forma de yacimiento, ya se hallen en lo interior de la tierra, ya se presenten en la superficie.

Divídense las sustancias minerales en tres clases ó secciones. La primera comprende las producciones de naturaleza terrosa, las piedras silíceas, los granitos, basaltos y en general todos los materiales de construccion cuyo conjunto forma las canteras.

La segunda abraza los placeres, arenas ó aluviones metalíferos, los minerales de hierro, los escoriales y terrenos metalíferos procedentes de beneficios anteriores, las arcillas y otras sustancias que con éstas guardan analogía.

Entran en la tercera los criaderos de sustancias metalíferas y salinas, los betunes y aceites minerales, las piedras preciosas, las aguas subterráneas y demás producciones semejantes que la ley expresa con sus nombres.

La riqueza mineral de la primera clase es de libre y comun aprovechamiento, cuando se halla en terrenos de dominio público; mas si fuesen de propiedad particular, el estado la cede al dueño de la superficie sin otra limitacion que la de someterse á la intervencion administrativa en cuanto á la seguridad de las labores, en caso de emprenderlas.

Las sustancias minerales de la segunda clase son tambien de aprovechamiento comun cuando las de la primera; y si se hallan en terrenos de dominio privado, el estado se reserva el derecho de cederlas á quien solicite su explotacion con tres condiciones, á saber: que el dueño no se obligue á explotarlas por sí mismo; que la empresa sea declarada de utilidad pública, y que preceda la indemnizacion por la superficie expropiada y los daños causados á la finca.

En cuanto á las producciones minerales de la tercera clase rige el principio que nadie puede beneficiarlas sino en virtud de concesion otorgada por el Gobierno, la cual constituye el título de una propiedad distinta de la del suelo; y si á consecuencia de las labores alguna de estas dos propiedades hubiere de ser anulada y absorbida por la otra, deben preceder la declaracion de utilidad pública, la enajenacion forzosa y la indemnizacion.

El suelo comprende la superficie, y además el espesor á que ha llegado el trabajo del propietario, sea para el cultivo, sea para solar ó cimentacion, ú otro objeto cualquiera ajeno á la minería. El subsuelo se extiende indefinidamente en profundidad desde donde el suelo termina.

El suelo puede ser de propiedad particular ó de dominio

público, y el dueño nunca pierde su derecho, salvo el caso de expropiacion. El subsuelo pertenece originariamente al estado que puede abandonarlo al aprovechamiento comun, cederlo al dueño de la superficie, ó enajenarlo á tercera persona bajo las condiciones que las leyes determinan.

Investigaciones.—Todo español ó extranjero puede hacer libremente calicatas, excavaciones ú otras cualesquiera labores de investigacion de minerales en terrenos de dominio público, con tal que no excedan de diez metros de extension en longitud ó profundidad. Así, pues, no necesita autorizacion administrativa para ello; pero debe dar préviamente aviso á la autoridad local.

Si los terrenos fuesen de dominio privado, se requiere el permiso del dueño ó de quien le represente. Si lo otorga, es llano que impondrá sus condiciones, y la más natural de todas será que el explorador se obligue al resarcimiento de daños y perjuicios, ó preste fianza ántes de empezar las labores.

La administracion se abstiene de intervenir en estos actos que se arreglan á voluntad de los interesados, y son objeto de un contrato particular.

Pertenencia.—La extension legal de una mina constituye una *pertenencia.* La unidad de medida para las concesiones mineras relativas á las sustancias de la segunda y tercera clase es un sólido de base cuadrada de cien metros de lado medidos horizontalmente en la direccion que designe el peticionario y de profundidad indefinida. En las de primera clase termina la profundidad allí donde concluye la materia explotable.

Los particulares pueden obtener en virtud de una sola concesion cualquier número de pertenencias, con tal que sean más de cuatro. Todas las que en conjunto formen una concesion deben estar agrupadas sin solucion de continuidad.

Cuando entre dos ó más concesiones resulte un espacio franco cuya extension superficial sea menor de cuatro hectáreas, ó no se preste á la division en pertenencias, se concede al primero de los dueños de las minas limítrofes que lo solicite, y por renuncia de éstos, á quien quiera que lo pida.

La ley de minas llama á estos espacios francos que por su corta extension no bastan á formar nuevas pertenencias, *demasías.*

Las pertenencias mineras se transmiten como otra cualquiera propiedad, con arreglo á las leyes comunes; pero cada una es indivisible.

Concesiones.—La concesion es un modo de adquirir que no se ajusta á las reglas del derecho comun: es un verdadero acto administrativo, y el título originario de propiedad en materia de minas.

Para obtener una concesion debe preceder solicitud de parte al gobernador de la provincia, quien instruye el oportuno expediente en el cual se acredite la existencia de terreno franco y se oigan las reclamaciones que puedan intentarse. La oposicion de tercero exige la publicidad. La prioridad de la solicitud da derecho preferente.

Antes de dictar providencia se procede á la demarcacion de la mina, esto es, al señalamiento de los límites de cada concesion. El peticionario designa la forma, y la diligencia se practica por un ingeniero, aunque no haya mineral descubierto ó labor ejecutada, pero sí terreno franco para cuatro pertenencias á lo ménos.

Las concesiones de sustancias minerales son perpétuas, mediante un cánon actual por hectárea.

Otorgada la concesion, el Gobierno expide al concesionario el correspondiente título de propiedad.

Esta propiedad, segun la nueva legislacion, es de carácter privado, é independiente del derecho del estado. La toma de posesion de una mina es un acto material que no perfecciona el derecho, ni aclará tampoco su extension, y sólo tiende á que el de transmision de la propiedad cause estado con relacion á cualquiera colindánte ó poseedor anterior, lo cual por otra parte ya se consigue por medio de la demarcacion y amojonamiento: de donde resulta que la toma de posesion no influye en la subsistencia, ni en la perpetuidad de los derechos del concesionario.

Caducan las concesiones en el caso de que el dueño de la mina deje de satisfacer durante un año el cánon, si apremiado no lo satisface dentro de 15 dias, ó resulta insolvente, ó en el de abandono ó desistimiento del concesionario.

Beneficio.—El laboreo de lás minas constituye una industria libre, de modo que los mineros las benefician á su riesgo y ventura. La administracion no dicta ninguna regla técni-

ca, ni se cuida de averiguar si están ó no pobladas, ni se reserva otro derecho que el de velar por el cumplimiento de las ordenanzas de policía, sobre todo en lo relativo á la higiene y á la seguridad.

Los mineros están obligados á facilitar la ventilacion de las minas colindantes y el paso de las aguas hácia el desagüe general. Estas y otras servidumbres llevan consigo la indemnizacion. Tambien deben indemnizar por convenios privados ó por tasacion de peritos, con arreglo al derecho comun, los daños y perjuicios que ocasionen á otras minas, ya por acumulacion de aguas en sus labores, si requeridos no las achicasen en el plazo del reglamento, ya de otro modo cualquiera.

Los mineros se conciertan libremente con los dueños de la superficie acerca de la extension que necesiten ocupar para almacenes, talleres, lavaderos, oficinas de beneficio, etc.; y si no pueden avenirse, el dueño de la misma usará de su derecho solicitando del gobernador la aplicacion de la ley de enajenacion forzosa por causa de utilidad pública.

Minas reservadas al estado.—En consecuencia del dominio absoluto y exclusivo que el estado se reserva en ellas nadie puede hacer calicatas ni exploraciones dentro de su perímetro sino de órden y por cuenta del Gobierno. Tampoco se otorgan pertenencias de minas ó escoriales dentro de los mismos linderos, salvo si los minerales no fuesen objeto de la explotacion del Gobierno, y las labores se estableciesen á distancia de 600 metros á lo ménos de las minas y oficinas del estado en actividad.

El Gobierno necesita una autorizacion legislativa para adquirir ó enajenar minas ó escoriales.

Autoridad y jurisdiccion en minería.—Todos los expedientes de concesion en minería son gubernativos. La parte agraviada con la providencia de un gobernador tiene expedito el recurso de queja ante el ministro, haciendo uso de su derecho en el plazo de 30 dias.

Contra las declaraciones de caducidad procede el recurso por la via contenciosa. Tambien procede dicho recurso contra las resoluciones del Gobierno que confirmen las providencias de los gobernadores despojando al dueño de la mina del terreno concedido á pretexto de no haber pagado el cánon, ú

otra cualquiera ofensiva á su derecho. Este recurso debe entablarse dentro de 30 dias.

La jurisdiccion ordinaria conoce de todas las cuestiones que se promueven entre partes con motivo de la propiedad, participacion y deudas, así como de los delitos comunes en las minas y sus dependencias una vez hecha la concesion; pero no debe entorpecer la tramitacion administrativa de los expedientes, ni la marcha de las labores.

Los tribunales competentes para entender en las causas de fráude contra la Hacienda pública, lo son tambien para conocer de las defraudaciones con motivo de la circulacion de los productos minerales estancados, miéntras subsista el estanco.

Los ingenieros del cuerpo de Minas son los únicos peritos para todos los efectos legales en los juicios sometidos al conocimiento de los tribunales ordinarios, y la Junta Superior de Minería evacua las consultas é informes de carácter facultativo que el ministro de Fomento le pida. *Leyes de* 6 *de Julio de* 1859 y 4 *de Marzo de* 1868, *decreto de* 29 *de Diciembre del mismo año*, y *real órden de* 3 *de Abril de* 1876.

CAPÍTULO XLVI.

DE LOS BIENES DE CORPORACION.

Las corporaciones legítimas y públicas suelen poseer bienes, rentas, derechos y acciones á título de dominio. El derecho de propiedad de las corporaciones no es absoluto como el de los particulares que pueden usar y abusar de las cosas que les pertenecen, sin perjuicio de tercero, sino limitado por razones de utilidad comun. La propiedad colectiva, en su esencia idéntica á la individual, aspira á ser perpétua como la corporacion á quien pertenece, y bien puede decirse que es la propiedad de los muertos, de los vivos y de la posteridad.

Las Diputaciones provinciales acuerdan la compra, venta ó cambio de sus propiedades, y sus acuerdos son ejecutivos, salvo los recursos que la ley establece para suspenderlos ó revocarlos.

Los Ayuntamientos poséen bienes comunes ó destinados al

aprovechamiento de los vecinos, cuyo disfrute arreglan por medio de acuerdos.

Las fincas rústicas y urbanas pertenecientes á los propios de los pueblos, se hallan en estado de venta segun la ley de desamortizacion civil; pero no así los bienes de aprovechamiento comun, ni los terrenos destinados á dehesa para pasto del ganado de labor.

Cuando los bienes comunes no se prestaren á un aprovechamiento igual entre todos los vecinos, se adjudica el disfrute exclusivo mediante pública subasta al mejor postor. Si fuere posible dividirlos en lotes, se dividen. Si son capaces de comun beneficio, se distribuyen sus productos por familias ó vecinos, por personas ó habitantes, ó segun la cuota del repartimiento, si lo hubiere, al arbitrio de la corporacion municipal.

Las enajenaciones y permutas de los bienes de los municipios, se ajustan á las reglas siguientes:

I. Es facultad exclusiva de los Ayuntamientos vender los efectos inútiles y los terrenos sobrantes de la via pública que pasan al dominio particular.

II. Necesitan la aprobacion del gobernador, oyendo á la Comision provincial, los contratos relativos á los edificios municipales inútiles para el servicio á que estaban destinados, y á los créditos particulares en favor de los pueblos.

III. Para la validez de todos los relativos á los demás bienes inmuebles del municipio y títulos de la deuda pública, se requiere la aprobacion del Gobierno, prévio informe del gobernador, oyendo á la Comision provincial.

Los establecimientos de beneficencia, instruccion pública y otros semejantes, si son generales, dependen del Gobierno; y si provinciales ó municipales, las Diputaciones ó los Ayuntamientos acuerdan la venta ó permuta de sus bienes que todavía conservaren y deban conservar por hallarse exceptúados de enajenacion, como edificios, huertos, jardines, etc.

CAPÍTULO XLVII.

DE LA CAZA Y PESCA.

Caza es la ocupacion de las fieras y animales salvajes. La caza es un medio de proveer á la subsistencia de los pueblos de procurarse materias primeras para la industria, de extender el comercio y hasta de proporcionar un honesto y agradable entretenimiento.

Pues que la caza significa un interés comun, debe estar subordinado este ejercicio á reglas de policía que se fundan en la conservacion de la caza, la seguridad personal y el respeto á la propiedad.

Distingue la nueva ley de caza los animales en fieros ó salvajes, amansados ó domesticados y mansos ó domésticos conforme al derecho comun. Estos tienen dueño conocido, y por tanto, no pueden ser objeto de ocupacion. Los fieros ó salvajes se ocupan y reducen al dominio del hombre por medio de la caza, pero no los amansados, miéntras no recobran su primitiva libertad, ó no pierden la costumbre de ir y volver á la casa de su dueño, segun dice la ley de Partida.

Cazar es una consecuencia del derecho de propiedad. La nueva ley reconoce este principio, aunque no siempre lo aplica con el rigor que exige todo sistema.

En terrenos del estado puede cazar quien quiera, pues la ley lo permite, que es una forma de consentimiento general.

En los de los pueblos que no se hallen vedados, tambien es libre la caza; y en esto se aparta la ley del principio establecido, pues siendo las tierras del comun de vecinos, la caza deberia considerarse un aprovechamiento vecinal.

Nadie puede cazar en terrenos de propiedad particular sino su dueño ó la persona ó personas á quienes diere licencia por escrito. Sin embargo, se puede cazar en dichos terrenos no estando cercados ó materialmente acotados ó amojonados, despues de levantadas las cosechas; en lo cual tambien contradice la ley al principio que la caza es una consecuencia del derecho de propiedad.

El propietario, al conceder la licencia, puede imponer las condiciones que juzgue convenientes, no siendo contrarias á

la ley. Si son varios los dueños, cada uno tiene derecho á cazar por sí y puede transmitirlo á quien le represente.

El derecho de cazar en una finca arrendada, pertenece al propietario, salvo si se hubiere pactado otra cosa. Tambien pertenece este derecho al enfiteuta, al usufructuario y al administrador ó depositario, si la finca está en administracion ó en depósito judicial.

El cazador que hiere ó mata una pieza de caza menor que entra ó cae en propiedad ajena, no puede pasar á cogerla sin permiso del dueño, si la propiedad está materialmente cerrada con seto, tapia ó vallado; pero él dueño tiene el deber de entregar la pieza herida ó muerta, si se la reclaman; mas si la propiedad no estuviere materialmente cercada, el cazador puede penetrar en ella y recogerla, siendo responsable de los daños que cause.

No es lícito cazar en tiempo de veda, que es vário segun las provincias; ni cazar las aves insectívoras en época alguna del año; ni cazar la perdiz con reclamo, sino cada dueño en su propiedad á distancia de 500 metros de las colindantes; ni cazar con huron, perro, lazo, percha, red, liga ú otro artificio, salvo los pájaros no insectívoros y en los vedados de caza; ni formar cuadrillas para perseguir las perdices á la carrera, sea á pié, sea á caballo; ni cazar con luz artificial, ni en los dias de nieve y fortuna, ni con galgos en las tierras labrantías desde la sementera hasta la recoleccion, y en los viñedos desde el brote hasta la vendimia, ni con armas de fuego á menor distancia de un kilómetro desde la última casa de la poblacion.

No rige la veda para los dueños particulares que pueden cazar en todo tiempo en las tierras destinadas á vedados de caza, siempre que estén realmente cercadas, y no usen reclamos ni otros engaños á menor distancia de 500 metros de las lindes.

No es lícito tirar á las palomas domésticas ajenas á menor distancia de la poblacion ó de los palomares; pero sin atraerlas con señuelo, cimbeles ú otros engaños.

La caza de animales dañinos es libre en los terrenos del estado, en los pertenecientes á los pueblos y en los trasjeros de propiedad particular no cercados ó amojonados. En los cercados, sean de los particulares ó de los pueblos, no está

permitida sin licencia por escrito de los dueños ó arrendatarios.

Pueden emplearse trampas, lazos, redes y toda clase de artificios á fin de lograr la extincion de los animales dañinos, no traspasando cada dueño ó arrendatario los límites de su propiedad, ni armándolos en los caminos, sendas ó veredas de la finca.

Para cazar se necesita doble licencia de uso de escopeta y de caza expedida por el gobernador de la provincia. Estas licencias duran un año, y en ningun caso son gratuitas.

Las denuncias por infracciones de la ley de caza se sustancian en juicio verbal dentro del plazo máximo de ocho dias.

La pesca ú ocupacion de los peces es una industria semejante á la caza, y sujeta como ella á reglas de policía.

La pesca en alta mar es comun á todas las gentes; pero en las costas constituye un derecho exclusivo de los naturales. Entre nosotros, era un privilegio de los matriculados de marina. Hoy, abolidas las matrículas de mar, la pesca, así como el ejercicio de las industrias marítimas, son libres para todos los españoles. *Ley de* 22 *de Marzo de* 1873.

Tratando de las aguas terrestres hemos dicho que la pesca en las de dominio privado era un aprovechamiento exclusivo del dueño, accesorio al derecho de propiedad; y en las de dominio público un aprovechamiento comun con sujecion á las leyes y reglamentos de policía.

Así pues, en los estanques, lagunas y charcas de propiedad particular se puede pescar con libertad absoluta hasta el exterminio de los peces. En las corrientes está prohibido pescar en tiempo de veda salvo con caña ó anzuelo, y envenenar ó inficionar las aguas. *Real decreto de* 3 *de Mayo de* 1834.

La nueva industria llamada piscicultura, ó sea el arte de reproducir los peces en las aguas dulces ó salobres, exige la observancia de algunas reglas que la ciencia y la experiencia aconsejan.

El Gobierno declaró que son del dominio nacional y uso público los bancos y criaderos naturales de mariscos que se hallan en las playas, rias, esteros y mares del litoral y no pertenezcan al dominio particular, reservándose la facultad de designar los que hayan de servir para la propagacion y los que pueden destinarse á la extraccion para el consumo.

Hay tiempo de veda para la pesca y venta de la ostra y demás mariscos, y está prohibida la pesca de los mariscos á flote durante las horas de la noche.

Las autoridades de Marina no deben permitir que la extraccion de los mariscos en general adquiera tales proporciones que inspire fundados temores de rápida despoblacion de los criaderos, y por tanto, pueden suspender y modificar preventivamente la pesca, dando cuenta al Gobierno. Este, por su parte puede decretar la suspension de la pesca de la ostra y demás mariscos en cualquiera época del año, cuando, prévio informe ó aviso de las Comisiones provinciales de pesca, lo juzgue conveniente, á fin de evitar que los criaderos se agoten. *Real decreto de* 18 *de Enero de* 1878, y *leyes de* 10 *de Enero y* 13 *de Junio de* 1879.

CAPÍTULO XLVIII.

DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL.

Llámase propiedad intelectual ó literaria el derecho de los autores al goce exclusivo de los frutos de su ingénio; es decir, la facultad exclusiva de reproducir sus escritos ó autorizar su reproduccion por medio de copias manuscritas, impresas, litografiadas ó por cualquiera otro medio semejante.

Tambien consagra la ley este derecho en favor de los traductores en verso de obras escritas en lenguas vivas; de los traductores en verso ó prosa de obras escritas en lenguas muertas; de los autores de sermones, alegatos, lecciones ú otros discursos pronunciados en público; de los compositores de cartas geográficas, de música, calígrafos y dibujantes, y de los pintores y escultores.

El derecho de los autores de obras científicas, literarias ó artísticas es transmisible por actos entre vivos, en cuyo caso corresponde á los adquirentes por la vida del autor y 80 años despues de su fallecimiento, si no dejare herederos forzosos; mas si los hubiere, el derecho de los adquirentes terminará 25 años despues de la muerte del autor, pasando la propiedad á los herederos forzosos que la disfrutarán 55.

Se reputan autores para los efectos de la ley.

I. Los de mapas, planos ó diseños científicos.

II. Los compositores de música.

III. Los autores de obras de arte para su reproduccion.

IV. Los derecho-habientes de los expresados.

V. El estado y sus corporaciones, las provincias y los municipios.

VI. Los institutos científicos, literarios y artísticos legalmente establecidos.

Alcanza el beneficio de la ley á los traductores de obras extranjeras publicadas en las naciones con las cuales no medien convenios de propiedad intelectual, y dura el mismo tiempo que el derecho de los autores. El traductor de una obra que ha entrado en el dominio público, no puede impedir que se publiquen otras traducciones.

Nadie puede publicar obras ajenas sin permiso de su propietario, ni aun para anotarlas, adicionarlas ó mejorar la edicion; pero es lícito publicar notas, críticas ó comentarios referentes á ellas, incluyendo sólo la parte del texto necesaria al objeto.

Los editores de obras inéditas que no tengan dueño conocido ó de otras cualesquiera, tambien inéditas, de autores conocidos que hayan llegado á ser del dominio público, gozan del derecho de propiedad intelectual, así como sus derecho-habientes por herencia ú otro título traslativo de dominio.

No es lícito poner en escena las obras dramáticas, líricas ó lírico-dramáticas sin permiso de sus autores. Tampoco es lícito reproducir formando coleccion los artículos insertos en las publicaciones periódicas sin aquel requisito, ni las explicaciones orales, alegatos y discursos parlamentarios ó leidos en las Academias ú otras corporaciones.

La inscripcion de las obras que se publiquen en el registro que deben llevar todas las Bibliotecas provinciales, y á falta de éstas, en los Institutos de segunda enseñanza, es el medio de optar á los beneficios de la ley, y el certificado que se expide un verdadero título de propiedad. El plazo para hacer la inscripcion es un año, á contar desde la publicacion de la obra.

Supuesto que la propiedad intelectual no es perpétua; que la inscripcion es necesaria y que el espíritu de la ley es favorecer á los autores sin constituir un derecho absoluto que obsta al progreso de las ciencias, las letras y las artes, ca-

duca y caen las obras en el dominio público cuando expira el tiempo de su duracion ordinaria, y dejando el propietario de inscribir la obra dentro del plazo legal. Tambien caduca cuando el propietario no la publica de nuevo en el espacio de 20 años.

Los efectos de la caducidad son que la obra entre en el dominio público y pueda ser reimpresa por el estado, las corporaciones científicas y los particulares. *Ley de* 10 *de Enero de* 1879.

En época reciente ha desaparecido la prohibicion de introducir en España las obras impresas en idioma español en país extranjero. «Hoy que la libertad es la regla (dijo el Gobierno en un documento oficial), y que el libre cambio ha sido proclamado en principio, fuera absurdo mantener semejante prohibicion literaria; ántes bien, si ha de comenzar una nueva vida para las ciencias y las letras, forzoso es abrir las fronteras para que afluya á nuestro país todo el movimiento intelectual de Europa.» *Decreto de* 4 *de Setiembre de* 1869.

Tratados especiales ajustados entre España y diversas potencias, aseguran el derecho de propiedad literaria en beneficio de los autores.

CAPÍTULO XLIX.

DE LA AGRICULTURA.

Ocioso por demás sería encarecer la importancia de la agricultura como productora de subsistencias y de una infinita variedad de materias primeras sin las cuales es imposible toda industria y todo comercio. El Gobierno debe, pues, procurar su prosperidad y fomento, amparando la libertad de los labradores, defendiendo su propiedad, facilitando los riegos, fomentando la enseñanza agrícola y construyendo vias de comunicacion rápidas y económicas.

La libertad de agricultura se consagra principalmente en las leyes que declaran á los dueños y poseedores de tierras árbitros de destinarlas á labor, pasto, plantío ú otro uso cualquiera, y reconocen su derecho á recoger los frutos cuando y como lo tuvieren por conveniente; es decir, que hay libertad de cultivo y de cosecha.

Sin embargo, por razones de salubridad general no se permite el cultivo del arroz de regadío á las inmediaciones de los pueblos. Se necesita autorizacion administrativa prévia instruccion de expediente, para acotar terrenos destinados al cultivo del arroz; y todavía despues de concedida se puede revocar, si en virtud de reclamaciones justificadas resultase probado que con tales plantaciones padece menoscabo la salud de una comarca ó pueblo.

La propiedad agrícola envuelve el derecho de cerrar los terrenos y adehesarlos, y de aprovechar exclusivamente todos sus frutos y esquilmos. Los privilegios exorbitantes de la ganadería impidieron en lo antiguo al labrador levantar cercas y vallados que limitasen la libertad de los pastos; mas hoy se reputan cerrados y acotados todos los terrenos, aunque no lo estén materialmente; se prohibe toda invasion en terreno ajeno; se declaran nulas todas las servidumbres no fundadas en títulos hábiles, corriendo la prueba á cargo de quien pretende imponerlas, y por último, cada cual puede introducir en todo tiempo en las tierras de su pertenencia el ganado propio ó extraño, á pesar de cualquiera disposicion municipal que lo prohiba.

Fiando poco el Gobierno de la iniciativa individual, si con poderosos estímulos no la despertaba de su profundo letargo, imaginó conceder terrenos baldíos ó realengos clasificados de tales, y que no tuviesen una especial aplicacion, á las personas ó compañías españolas ó extranjeras que se propusiesen reducirlos á cultivo y fundar colonias agrícolas.

Toda concesion de esta naturaleza es un acto legislativo, cuando la cabida de los terrenos excede de 322 hectáreas, y si no excede, un acto administrativo. Empieza con el carácter de provisional, y no se transforma en definitiva hasta que no pasen los cuatro años primeros: entónces la posesion de los terrenos se convierte en propiedad.

Por el mismo estilo son las leyes relativas al fomento de la agricultura y de la poblacion rural. Convidar á la construccion de casas en el mismo campo en donde fije su habitacion el propietario, y otras de labor para colonos; aliviar á las ciudades de gente parásita, ociosa ú ocupada en oficios menudos que disimulan la ociosidad; derramarla por granjas y cortijos en que se establezca con sus familias; ofrecerle ter-

renos incultos ó pantanosos para que se aplique á roturarlos ó desecarlos; otorgarle exenciones y ventajas si los siembra ó los planta, y en fin, acercar el hombre á la tierra é inspirarle amor á la vida solitaria del que trabaja con la naturaleza por compañera y el cielo por testigo léjos del bullicio de un inquieto vecindario, retirado en su caserío y enmedio de la finca rústica que constituye su patrimonio, son medios empíricos de combinar la poblacion y la agricultura, y un cierto artificio que en vano luchará con el influjo poderoso de las causas naturales. *Leyes de* 11 *de Julio de* 1866 y 3 *de Junio de* 1868.

Un buen sistema de guardería rural que haga la policía de los campos, protegiendo las personas y propiedades, velando por la seguridad de los frutos y cosechas, acudiendo al remedio de los males nacidos de algun siniestro, como incendio, inundacion ú otros casos semejantes, denunciando á la autoridad todo suceso que reclame su intervencion y prestando cualesquiera servicios análogos será más eficaz que los mayores esfuerzos del Gobierno, cuya iniciativa se embota, cuando á título de intereses colectivos, se convierten en negocios públicos los negocios particulares.

Pertenece á los Ayuntamientos formar las ordenanzas de policía urbana y rural; pero ni en ellas, ni en los reglamentos para su ejecucion pueden contravenir á las leyes generales.

La guardería rural está hoy á cargo de la Guardia civil.

CAPÍTULO L.

DE LA GANADERÍA.

Hállanse los intereses de la ganadería estrechamente enlazados con los del cultivo; de manera que todo cuanto favorece los unos cede en beneficio de los otros, y su conjunto representa la agricultura en general.

En otro tiempo concedieron los reyes exorbitantes privilegios á la ganadería, porque estimaban en más la riqueza semoviente que podia sustraerse á la rapacidad de los Moros, que la riqueza inmueble expuesta de contínuo á los estragos de la guerra. La suma de estos privilegios formó un cuaderno

de leyes por las cuales se regía el gremio de los ganaderos ó el Concejo de la Mesta. Consistian principalmente en la posesion que adquirian los ganados trashumantes en las dehesas y pastos, en la tasa de las yerbas, en la prohibicion de romper las tierras y en la de cerrar las heredades.

El progreso de las ideas económicas destruyó esta organizacion antigua, quedando reducida aquella poderosa corporacion á una Asociacion general de ganaderos sin fuero ni jurisdiccion propia.

La Asociacion general de ganaderos se compone de todos los del reino, sea cualquiera la especie de ganado que crien y el sistema de pastoreo que sigan. Su objeto es defender los intereses colectivos de la ganadería, procurar el fomento y mejora de las razas, y cuidar de que sean observadas las leyes y los reglamentos tocantes al ramo.

La Asociacion tiene carácter administrativo: obra como delegada del Gobierno, mayormente cuando se dirige á las autoridades reclamando su auxilio en favor de los derechos é intereses de los ganaderos, y los representa en las contiendas que se susciten entre ellos y los particulares.

Conservan todavía los ganados de toda especie restos de los antiguos privilegios de la Mesta, como son:

1.° El paso por las cañadas, cordeles y abrevaderos, y el libre uso de las demás servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento comun de la cabaña.

2.° Los descansaderos, sesteadores y demás terrenos que bajo cualquiera denominacion hubiesen disfrutado anteriormente para sus viajes y otros servicios.

3.° El pasto de las tierras con exclusion de los propios y baldios arbitrados.

4.° Disfrutan asimismo de várias exenciones de cargas y gabelas, y en fin, de todos los favores de que ántes gozaban, salvo los incompatibles con la libertad del cultivo y el derecho de propiedad.

Al utilizar los ganaderos las servidumbres pecuarias relativas al tránsito de los ganados, deben los labradores facilitarles el paso por las lindes de sus heredades, respetando, en cuanto no se opongan á las leyes, los convenios y transacciones y los usos legítimamente establecidos.

Corresponde á los alcaldes el deslinde, conservacion y res-

tablecimiento de las vías y servidumbres pecuarias, bien en uso de su propia iniciativa, bien á consecuencia de reclamacion ó denuncia de los visitadores de la ganadería y cañadas, del personal del ramo de Montes ó de los guardas rurales. De las providencias de los alcaldes pueden alzarse los interesados ante el gobernador.

La cria caballar que ántes estaba sujeta á minuciosos reglamentos, es hoy completamente libre y ajena á toda intervencion oficial fuera de los casos previstos en las leyes y ordenanzas de policía sanitaria en sus relaciones con la ganadería. *Decreto de* 23 *de Julio de* 1869, y *real decreto de* 3 *de Marzo de* 1877.

CAPÍTULO LI.

DE LA INDUSTRIA.

La industria, como la agricultura, prospera allí en donde el trabajo alcanza mayor grado de libertad y la propiedad es más respetada. En lo antiguo no se fiaban los Gobiernos de la perspicacia del interés individual, y así creian necesario organizar la industria en gremios y dirigirla con ordenanzas y reglamentos.

Las Cortes de Cádiz abolieron este sistema, declarando que todos los españoles y extranjeros avecindados en España fuesen libres para establecer fábricas ó artefactos de cualquiera clase sin permiso ni licencia alguna, y para ejercer su industria conforme á su voluntad con sujecion á las reglas de policía. Si aun subsisten ciertas ordenanzas gremiales, no tienen otro objeto que auxiliarse y protegerse mútuamente los asociados, sin poner traba alguna á la libertad del trabajo.

Hállase sin embargo limitado el principio de la libertad del trabajo por la ley que prohibe admitir en ninguna fábrica, taller, fundicion ó mina á los niños menores de 10 años, y reduce á cinco horas cada dia, en cualquiera estacion, el de los niños menores de 13 y el de las niñas menores de 14. Tampoco puede exceder de ocho horas el trabajo de los jóvenes de 13 á 15 años, ni el de las jóvenes de 14 á 17. *Ley de* 24 *de Julio de* 1873.

Hay todavía algunas industrias reglamentadas; pero semejantes restricciones son puras cautelas ó reglas de policía, sin ánimo de suplir con actos de la administracion la actividad de los particulares.

Son industrias reglamentadas:

1.° La fabricacion de la pólvora y materias explosivas.

Las fábricas de pólvora comun ó de fulminantes y de toda sustancia explosiva deben situarse á la distancia de dos kilómetros, cuando ménos, de las poblaciones, y á uno de los edificios que se hallen fuera de su recinto y de los caminos públicos.

Reglas particulares determinan las condiciones de la construccion por respeto á la seguridad de las personas y propiedades.

2.° La fabricacion de objetos de oro y plata, porque es fácil burlar la buena fé de los compradores. Por eso mismo fijan las leyes la del oro y de la plata que se emplean como materia primera de ciertos artefactos, y obliga á los fabricantes á ponerles su marca privada, además de la marca pública del fiel contraste.

Hay tambien industrias monopolizadas por razones de utilidad general, á saber, la fabricacion de la moneda, el laboreo de las minas pertenecientes al estado, el servicio de correos, etc. En estos casos el monopolio nada tiene de comun con el sistema reglamentario, pues sólo pretende el Gobierno reservarse el derecho exclusivo de ejercer un ramo de industria de extrema confianza ó de pingüe rendimiento, considerándolo un servicio público ó una renta del estado.

Cuida el Gobierno de fomentar la industria amparando y defendiendo la propiedad inherente á las artes y oficios. Nada diremos de aquella manera de proteccion que es comun á todos los intereses, y tan sólo examinaremos la propiedad verdaderamente industrial, ó sean las patentes de invencion, y las marcas de los fabricantes.

Llámase patente de invencion el privilegio exclusivo de fabricacion que el Gobierno concede al autor de algun descubrimiento y aplicacion importante á la industria.

Son objeto de las patentes:

I. Las máquinas, aparatos, instrumentos, procedimientos ú operaciones químicas ó mecánicas que en todo ó en parte

sean de propia invencion y nuevos, ó que sin reunir estas condiciones no se hallen establecidos ni practicados del mismo modo y forma en los dominios españoles.

II. Los productos ó resultados industriales nuevos ó conocidos, siempre que su explotacion equivalga al establecimiento de un ramo de la industria en la Península, Islas adyacentes ó provincias ultramarinas.

Se considera nuevo lo que no es conocido ni se halla establecido ó practicado en los dominios españoles ni en el extranjero.

No son objeto de las patentes el resultado ó producto de las máquinas, aparatos, instrumentos, etc.; ni el uso de los productos naturales; ni los productos ó descubrimientos científicos, miéntras permanezcan en la esfera de lo especulativo; ni las preparaciones farmacéuticas, ni los planes ó combinaciones de crédito ó hacienda.

Ninguna patente puede recaer sino en un solo objeto ó producto.

Las patentes de invencion se pueden otorgar á un solo individuo, á varios ó una sociedad, sean nacionales ó sean extranjeros. Los derechos que de las patentes se derivan son transmisibles en todo ó en parte por cualquiera de los medios hábiles para la traslacion de la propiedad particular.

Las patentes se expiden sin prévio exámen de su novedad y utilidad, y por tanto el Gobierno, al concederlas, no contrae responsabilidad alguna.

Su duracion varía segun los casos. Si versa sobre objetos de propia invencion y nuevos, duran 10 años, y 5 si el objeto no es de propia invencion, ó siéndolo, no se reputa nuevo. No obstante, se concede por 10 cuando el objeto es de propia invencion, aunque el inventor haya obtenido patente en una ó más naciones extranjeras, siempre que la solicite en España ántes dè dos años contados desde la fecha de la patente primitiva.

Los certificados de adicion significan un cambio ó mejora que el poseedor de una patente, ó su derecho-habiente ú otra persona introducen en la invencion, y se reputan accesorios de la patente principal.

Para obtener una patente ó certificado de adicion se instruye expediente en el Gobierno civil á solicitud del interesa-

do, informa el Conservatorio de Artes de Madrid, y resuelve el ministro de Fomento.

Los efectos de las patentes son el privilegio exclusivo de fabricar y ejecutar por los mismos medios aquello que es objeto de la concesion.

Procede la declaracion de nulidad de las patentes, cuando se prueba que no son ciertos los extremos de invencion y novedad alegados, ó resulta que el objeto de la patente cede en perjuicio de las costumbres, vá contra las leyes ó pone en peligro el órden ó la seguridad pública, ó se hace de la patente un uso distinto del objeto para que se ha solicitado y obtenido, ó en fin, si se demuestra que la memoria descriptiva que obra en el expediente es insuficiente ó incompleta.

Caducan las patentes transcurrido el tiempo de la concesion; si el poseedor deja de satisfacer los derechos correspondientes segun la ley; si el objeto de la patente no se ha puesto en práctica en los dominios españoles dentro del plazo de dos años ó dos años y seis meses en el caso de próroga, ó si el poseedor ha interrumpido el ejercicio de su derecho durante un año y un dia, salvo impedimento de fuerza mayor.

Corresponde al ministro de Fomento declarar la caducidad en los tres primeros casos, y á los tribunales ordinarios en el cuarto. Contra la resolucion definitiva del ministro cabe el recurso por la via contenciosa, haciendo el interesado uso de su derecho en el plazo de 30 dias.

Es de la exclusiva competencia de los tribunales ordinarios amparar y proteger la propiedad industrial, reprimiendo y castigando las usurpaciones de los derechos legítimos del poseedor. Así conocen de todas las acciones civiles y criminales relativas á las patentes de invencion. *Ley de* 30 *de Julio de* 1878.

Las marcas de los fabricantes ó comerciantes constituyen una propiedad inviolable. Usurparlas equivale á subrogarse maliciosamente en la confianza del público, aprovechándose en perjuicio de tercero del tiempo, del capital y del trabajo ajeno.

Los fabricantes ó comerciantes deben presentar al gobernador de la provincia una solicitud acompañada de un modelo, y recoger certificado de su presentacion. El gobernador lo remite todo al ministro de Fomento, quien, prévio exámen

del Conservatorio de Artes y anuncio en la *Gaceta*, expide el título correspondiente.

No pueden usarse como marcas las armas de España, ni las insignias y condecoraciones sin autorizacion competente, ni las marcas de otros fabricantes que ya hubieren obtenido certificado de propiedad. *Reales decretos de* 27 *de Marzo de* 1826 y 20 *de Noviembre de* 1850.

CAPÍTULO LII.

DEL COMERCIO.

La policía de los abastos y el sistema prohibitivo contrariaban en el siglo pasado la libertad natural del comercio interior y exterior. El progreso de las ideas y el desarrollo de los intereses reclamaron de consumo la emancipacion del trabajo, y siguiendo los hombres constituidos en autoridad la corriente de la opinion, la fueron otorgando por grados, como quien se prepara desde léjos á una capital reforma.

A las antiguas trabas y restricciones del tráfico y venta de los artículos de comer, beber y arder; á las tasas y posturas que á título de abundancia y baratura de los mantenimientos y demás cosas necesarias á la vida, aumentaban la escasez y la carestía; á la prohibicion de ejercitar la regatonería, como causa principal de hambrear á los pueblos atravesando los comestibles, sustituyeron leyes sábias y justas que proclamaron la más ámplia libertad del comercio, salvas las reglas de policía y buen gobierno.

Tambien declararon libre la compra y venta de granos, semillas y harinas en la Península y sus Islas adyacentes, «para que tanto en los años estériles (dijo Cárlos III), como en los abundantes, fuese igual la condicion de los vendedores y compradores,» respetando la justicia de los contratos.

Asimismo fué suprimido el derecho de tanteo en la venta de las lanas, seda, trapo, hilo, cáñamo y otras materias primeras de la industria, que era un modo de proteger á los fabricantes del reino del cual no recibian ningun beneficio, pero sí mucho perjuicio los productores de aquellas cosas, soportando un gravámen tal que arruinaba su grangería.

Al propio tiempo, aunque más despacio, iba ganando ter-

reno el principio de libertad aplicado al comercio exterior. Reformáronse varias veces los aranceles de aduanas, y siempre en sentido liberal; de modo que el sistema prohibitivo fué reemplazado por el sistema protector.

Si despues de esta mudanza la idea fundamental subsistió la misma, por lo ménos se ensachó la libertad de los cambios ocupando el privilegio el lugar del monopolio.

El número de las prohibiciones de importar y exportar que poco á poco fué disminuyendo, quedó reducido á límites tan angostos, que casi han desaparecido del arancel. Todas las mercaderías son admitidas á comercio en los dominios españoles de la Península y sus Islas adyacentes, sin otra excepcion que los artículos cuya circulacion prohiben las leyes penales, las de seguridad pública y las relativas á efectos estancados. La exportacion de todos los productos del país, sean naturales ó artificiales, y la de los géneros nacionales de cualquiera clase, están permitidas.

Los derechos de aduana se descomponen en un derecho fiscal que puede llegar al 15 por 100 del valor de la mercadería, y otro llamado de balanza y consiste en una leve cuota por unidad de cuento, peso ó medida.

Los derechos extraordinarios que pueden ascender hasta el 30 y aun el 35 por 100 del mismo valor, son transitorios, y sustituyen á los antiguos derechos protectores y á las prohibiciones abolidas. Estos derechos debian ser invariables durante los seis primeros años, y luego descender gradualmente en el plazo de los otros seis siguientes, hasta ponerse al nivel de los fiscales.

La prohibicion de importar granos y semillas alimenticias, así como la de introducir en España harinas extranjeras como un medio de proteger y fomentar nuestra agricultura, salvo cuando en años estériles, al llegar los precios á cierto tipo regulador, el Gobierno les abria las puertas por tiempo limitado, fué suprimida y reemplazada con un moderado derecho fijo.

La extraccion del oro y plata en moneda labrada ó en pasta, severamente castigada en siglos pasados, y permitida desde la mitad del presente, es llano que continúa siendo lícita.

El derecho diferencial de bandera tambien ha desaparecido, y de consiguiente no se impone recargo alguno á la im-

portacion de los géneros y frutos que vinieren á nuestros puertos en buques extranjeros que se igualan en todo á los nacionales. *Leyes de* 30 *de Junio* y 12 *de Mayo de* 1869.

Sociedades anónimas.—Dando el Gobierno un paso más en el camino de la reforma, proclamó el principio de la libertad de la contratacion y de la asociacion para todos los fines humanos que no fuesen contrarios á la moral y al derecho.

De aquí la derogacion de las leyes que no permitian la constitucion de ninguna sociedad anónima sin autorizacion legislativa ó administrativa prévio exámen de sus estatutos y reglamentos. Hoy estas sociedades, así en su organizacion como en sus operaciones, se rigen por el Código de comercio. *Decreto de* 28 *de Octubre de* 1868.

Los Bancos y Sociedades existen con autorizacion del Gobierno, en cuyos estatutos y reglamentos no se hubiese previsto el caso de reformarlos, pueden hacerlo en junta general de sócios convocada para este objeto, si lo acuerda un número de votos que represente las cuatro quintas partes de las acciones que componen el capital social. *Ley de* 21 *de Enero de* 1870.

Crédito territorial.—No son tan libres las instituciones de crédito territorial ó las sociedades cuyo objeto es hacer préstamos hipotecarios, pues si bien estableció el Gobierno que en ningun caso podria concederse privilegio á persona alguna ó compañía para emprender determinadas operaciones, ó fijar sus negocios en tal pueblo, provincia ó comarca, hoy no es así, desde que el Banco Hipotecario de España fué declarado único, y por tanto favorecido con el privilegio exclusivo de emitir cédulas hipotecarias. *Real decreto de* 24 *de Julio de* 1875.

Bolsas, etc.—Entre las muchas y principales reformas que á nombre de la libertad se introdujeron de poco tiempo á esta parte en todos los ramos de la administracion pública, fué una declarar completamente libre la creacion de bolsas de comercio, casas de contratacion, pósitos, lonjas, alhóndigas ú otros establecimientos que tengan por objeto la reunion de las personas interesadas en la contratacion de efectos públicos ó comerciales, frutos, granos, semillas, fletes, transportes, seguros y toda clase de operaciones mercantiles. *Decreto de* 12 *de Enero de* 1869.

La experiencia no debió ser muy feliz, puesto que arrepentido el Gobierno, restableció la legislacion anterior, segun la cual se reservaba la libertad de crear esta clase de establecimientos en donde los considerase necesarios ó útiles al comercio.

Son objetos de la contratacion en la bolsa los efectos públicos, las letras de cambio, libranzas, pagarés, acciones de minas y sociedades anónimas, la venta de metales preciosos, la de mercaderías, los seguros, fletamentos y transportes.

Intervienen en las contrataciones los agentes de nombramiento real en número fijo, obligados á constituir fianza, formando un colegio regido por la Junta sindical. La intervencion de estos agentes es necesaria, si han de tener fuerza de obligar los contratos. Todavía juzgó necesario el Gobierno poner nuevas limitaciones á la libertad de la contratacion, y más severos correctivos á los abusos que con menoscabo de la probidad mercantil, del crédito nacional y de los contratantes de buena fé se repetian en la Bolsa de Madrid. *Real decreto de* 8 *de Febrero de* 1854, *reglamento de* 11 *de Marzo sig.*, *decreto de* 10 *de Julio de* 1874, *y real decreto de* 12 *de Marzo de* 1875.

Ferias y mercados.—Razones de utilidad comun aconsejan al Gobierno facilitar la creacion, supresion ó traslacion de las ferias y mercados.

Hoy no se necesita autorizacion superior para establecer, trasladar ó suprimir las ferias y mercados, Es materia de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos.

La concesion de franquicias ó exencion temporal ó perpetua de derechos compete al ministro de Hacienda. El gobernador instruye el expediente, oyendo á las autoridades locales.

Pesos y medidas.—La uniformidad de los pesos y medidas es un bien notorio para el comercio, porque así se facilitan sobremanera las transacciones comerciales. En España se ha procurado alcanzar estos beneficios sustituyendo el sistema métrico antiguo con el decimal, que tiene además la ventaja de buscar su tipo en la misma naturaleza. Desde 1.º de Enero de 1860 debió ser obligatorio para todos los españoles. Miéntras no penetraba en el uso comun ó vulgar, las dependencias del estado y administracion tanto en la Península como en

Ultramar, igualmente que los tribunales al redactar las sentencias y los notarios al otorgar las escrituras de contratos y estipulaciones entre particulares, fueron sometidos al nuevo sistema legal.

A pesar de los grandes beneficios que la industria y el comercio habian de reportar de esta reforma, la viva resistencia que los hábitos y costumbres de la generacion actual opusieron á la introduccion del nuevo sistema de pesos y medidas, forzaron al Gobierno á prorogar el plazo hasta 1.° de Enero de 1869, desde cuyo dia debió empezar á ser obligatorio para los particulares, establecimientos y corporaciones.

En un documento oficial de data posterior relativo á este asunto, se asienta el principio que semejantes reformas deben plantearse y establecerse por la persuasion y no por medios coercitivos que no acepta el Gobierno; pero poco despues, renunciando á este propósito, ordenó que desde 1.° de Julio de 1871 empezaria á regir definitivamente en todas las dependencias del estado y de la administracion provincial y municipal, así como para los particulares, establecimientos y corporaciones de la Península y sus Islas adyacentes el sistema métrico-decimal y su nomenclatura científica, aunque en vano por lo que hace al uso vulgar. *Decreto de* 24 *de Marzo de* 1871.

La autoridad municipal vela sobre la fidelidad de los pesos y medidas, manda concertarlas y persigue á los que las alteran ó emplean pesos y medidas falsas como regla de policía, y sin perjuicio de castigar el delito el tribunal competente.

Moneda.—Corresponde exclusivamente al Gobierno la acuñacion de la moneda. Los particulares pueden llevar á la Casa de Moneda sus pastas, y reciben el valor equivalente en especies monetarias sin descuento ni retenida alguna por gastos de fabricacion, siempre que las pastas reunan la ductilidad y demás condiciones necesarias, y puedan alearse á la ley monetaria sin incorporar oro ni plata fina.

La unidad monetaria es la *peseta,* moneda efectiva de plata equivalente á 100 céntimos, del peso de 5 gramos y ley de 835 milésimas, y 5 de permiso en feble ó en fuerte.

Las monedas de oro son de 100, 50, 20, 10 y 5 pesetas á la

ley de 900 milésimas, cuyo peso, diámetro y permiso determinó el Gobierno.

Las de plata son de 5, 2 y 1 peseta, de 50 y 20 céntimos.

Las de bronce de 10, 5, 2 y 1 céntimos. Estas monedas no pueden entregarse ni recibirse por las cajas públicas, ni tienen curso legal entre los particulares en cantidad que exceda de cinco pesetas, cualquiera que sea la cuantía del pago.

El uso del nuevo sistema monetario es obligatorio, así en las cajas públicas como entre particulares, desde 31 de Diciembre de 1870. Los contratos públicos ó privados celebrados con anterioridad á esta reforma, si contienen la cláusula que los pagos hayan de hacerse en moneda á la sazon circulante, se liquidan con el abono correspondiente, siempre que el pago se hiciere en monedas del nuevo cuño.

El Gobierno al establecer el nuevo sistema monetario, se ajustó á las bases adoptadas en el convenio internacional celebrado entre Francia, Bélgica, Italia y Suiza sin adherirse á él, y conservando su libertad de accion por ahora. *Decreto de* 19 *de Octubre de* 1868, *y real decreto de* 21 *de Mayo de* 1875.

CAPÍTULO LIII.

DE LAS CONTRIBUCIONES.

Constituyen la Hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos cuyos rendimientos forman el haber del Tesoro, y se aplican al pago de las obligaciones del estado.

Son las contribuciones cargas reales que soportan todos los habitantes de España en proporcion de su fortuna. Divídense en directas é indirectas segun la base en que descansan y el método de cobranza

1.° Entran como principales en el número de las contribuciones generales directas, con exclusion de las que tienen el carácter de transitorias:

I. *La de inmuebles, cultivo y ganadería* que se exige por medio de repartimiento segun el producto líquido de las tierras, edificios, censos ó pensiones y salinas particulares. Las Diputaciones reparten el cupo principal y las cantidades adi-

cionales para atender á los gastos de repartimiento y cobranza y á los de interés comun entre los pueblos de la provincia; y cada Ayuntamiento, asociado con un número igual de peritos repartidores, fija las cuotas individuales.

Para el amillaramiento de la riqueza inmueble se exige á cada contribuyente una declaracion jurada del valor capital y del valor en renta de sus fincas. Comisiones especiales rectifican el amillaramiento en cada pueblo, y un jurado compuesto de contribuyentes, concejales y representantes de la administracion, presidido por la autoridad judicial, falla en definitiva todas las reclamaciones. *Ley de* 1.° *de Julio de* 1869.

II. *La contribucion industrial y de comercio*, á la cual está sujeto todo español ó extranjero que ejerza cualquiera industria, comercio, profesion, arte ú oficio no exceptúado por la ley.

La legislacion actual se funda en estas tres bases: 1.ª Importancia relativa de las poblaciones para las industrias locales: 2.ª Agremiacion para la casi totalidad de las clases contribuyentes: 3.ª Investigacion fiscal como defensa de los derechos del Tesoro.

Las poblaciones se clasifican en ocho categorías, segun el número de habitantes que el censo oficial atribuye á cada una. Madrid forma una categoría especial.

Las cuotas señaladas á cada clase de contribuyentes en las tarifas respectivas son ya fijas, ya variables, consultando la escala de la poblacion. Satisfacen una cuota fija los que ejercen ciertas industrias que rinden utilidades averiguadas por el resultado de sus balances, ó por sueldos ó asignaciones personales de carácter permanente. Al contrario, los que ejercen industrias locales ó sedentarias que se desarrollan más ó ménos segun es mayor ó menor el centro en que viven, satisfacen una cuota variable, es decir, proporcionada al número de habitantes que lo constituyen.

En cada distrito municipal se forma una matrícula general de todos los individuos sujetos al pago del impuesto, excepto los que deben contribuir por la tarifa de patentes. Hay industrias señaladas que la ley obliga á componer un gremio ó colegio, el cual nombra los síndicos y clasificadores para el señalamiento de las cuotas individuales.

Las reclamaciones de agravio se exponen ante el gremio

constituido en jurado con recurso á la administracion, y por la via de alzada pueden los interesados acudir al tribunal contencioso-administrativo de primera instancia del territorio dentro de los 30 dias siguientes al de la notificacion del acuerdo que causó estado en el procedimiento gubernativo. *Ley de* 1.° *de Julio de* 1869, *decreto de* 20 *de Marzo de* 1870 y *reglamento de igual fecha.*

Hoy el encabezamiento de la contribucion industrial y de comercio es obligatorio para todos los Ayuntamientos de la Península y sus Islas adyacentes, exceptuando las capitales de provincia y un corto número de poblaciones que en la ley se expresan. *Real decreto de* 24 *de Julio de* 1877.

III. *Cédulas personales.*—Están obligados á adquirirlas todos los españoles y extranjeros residentes en España mayores de 14 años, sin más excepciones que los pobres de solemnidad, las religiosas profesas que viven en clausura y los penados durante el tiempo de su reclusion, à quienes se expenden grátis. *Reglamento de* 23 *de Agosto de* 1874 y *reales órdenes de* 9 *de Agosto de* 1877 *y* 23 *de Marzo de* 1875.

Los Ayuntamientos, las Diputaciones y demás corporaciones de carácter público no están obligadas á exibir cédula personal cuando presentan cualquiera instancia acerca de los intereses colectivos que por la ley les están encomendados, ni tampoco los presidentes de dichas corporaciones, cuando gestionan como tales.

IV. *Inscripcion de derechos reales y transmision de bienes.*—Gravita el impuesto sobre:

1.° La traslacion de bienes inmuebles y derechos reales;

2.° La constitucion, reconocimiento, modificacion ó extincion de derechos reales afectos á los bienes inmuebles;

3.° La transmision de dominio de bienes muebles efectuada por causa de muerte;

4.° La proveniente de actos judiciales ó administrativos, ó en virtud de contratos no hipotecarios otorgados ante notario. *Reglamento de* 14 *de Enero de* 1873.

V. *Impuesto de minas.*—Las pertenencias mineras, los terrenos y escoriales, los permisos para investigacion y las galerías generales pagan un cánon fijo proporcionado á la superficie que ocupan. Exceptúanse las pertenencias de mineral de hierro por tiempo de 20 años á contar desde la publi-

cacion de la ley de minas vigente. *Ley de 6 de Julio* 1859, *art.* 80.

VI. *Impuesto sobre las tarifas de los viajeros por ferro-carriles.*—Es el 10 por 100 sobre los precios fijados en las tarifas legales. *Ley de* 25 *de Junio de* 1864.

Son las principales entre las indirectas y permànentes:

I. *La renta de aduanas.*—Esto es, los derechos de importacion y exportacion, carga y descarga y otros menores.

II. *El sello del estado y servicios explotados por la administracion.*—Papel sellado y sellos sueltos de correos, telégrafos y otros.

III. *Las rentas estancadas,* ó sea el monopolio de ciertos artículos de general consumo.

IV. *Las casas de moneda.*

V. *Las loterías.*

VI. *La contribucion de consumos,* suprimida várias veces, y otras tantas restablecida á pesar de sus inconvenientes.

Además de las contribuciones generales hay otras locales, esto es, arbitrios ó repartimientos destinados á satisfacer los gastos de la administracion provincial y municipal.

Los arbitrios son impuestos sobre determinados servicios, obras ó industrias, ó ciertos artículos de comer, beber y arder de produccion nacional, ó algunos aprovechamientos de policía urbana y rural, ó en fin consisten en el producto de las multas é indemnizaciones por infraccion de las ordenanzas municipales y bandos de policía.

Los repartimientos son gravámenes que se imponen á todos los vecinos y hacendados en razon de los medios ó facultades de cada uno, cuando no alcanzan los anteriores recursos.

Los Ayuntamientos acuerdan y votan los arbitrios y repartimientos municipales, y las Diputaciones designan á cada uno la parte con que debe acudir á los gastos de la provincia en la misma proporcion que por contribuciones directas paga al Tesoro. *Ley de* 23 *de Febrero de* 1870 y *reglamento de igual fecha.*

Esta materia guarda íntima relacion con los presupuestos provinciales y municipales de que daremos noticia en el capítulo siguiente.

La recaudacion del haber del Tesoro se halla á cargo del

ministerio de Hacienda, y se verifica por medio de agentes responsables sujetos á prestar fianza y rendir cuenta al tenor de las leyes.

1.° Corresponde á la administracion proceder contra los deudores de la Hacienda pública hasta conseguir la cobranza de los créditos liquidados á su favor, cuyos procedimientos son gubernativos miéntras no se realice el pago, empezando despues á ser contenciosos.

2.° Corresponde asimismo á la administracion acordar el pago de sus deudas y verificarlo en la forma y dentro de los límites del presupuesto, sin que ningun tribunal pueda despachar mandamiento de ejecucion, ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales públicos.

Los jueces y tribunales no pueden admitir demanda alguna contra la Hacienda pública, sin que el demandante acredite haber precedido la reclamacion de los derechos litigiosos en la via gubernativa. *Decreto de* 9 *de Julio de* 1869.

Los que fueren competentes para conocer de cuestiones sobre reclamacion de créditos á cargo de la Hacienda pública, dictan los fallos declaratorios de los derechos de las partes, y pueden mandar que se cumplan cuando hayan causado ejecutoria; pero este cumplimiento toca á la administracion.

3.° Tambien son actos administrativos la venta y administracion de bienes nacionales y fincas del estado.

Las contiendas sobre incidencias de subastas ó arrendamientos de dichos bienes entre el estado y los particulares se ventilan ante las corporaciones administrativas, con sujecion á los trámites que dispongan las leyes é instrucciones que regulen estos servicios. Las cuestiones de dominio ó propiedad, cuando llegan á ser contenciosas, son de la competencia de los tribunales de justicia.

4.° Y por último, pertenecen al propio órden los procedimientos para el reintegro de la Hacienda pública en los casos de alcances, malversacion de fondos ó desfalcos de cualquiera naturaleza, y se siguen por la via del apremio.

Cuando al procedimiento administrativo se opusiere demanda de tercera persona que no sea responsable á la Hacienda pública por obligacion ó gestion propia ó transmitida, el incidente se ventila por trámites de justicia ante el tribunal competente.

Tiene la Hacienda pública por sus créditos liquidados derecho de prelacion en concurrencia con otros acreedores sin más excepciones que las siguientes:

1.ª Los acreedores á título de dominio ó hipoteca especial con relacion á las fincas comprendidas en la fianza.

2.ª Los que tengan la misma accion de dominio ó hipoteca especial sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza.

3.ª Las mujeres por su dote entregada y constituida segun establece el derecho comun; pero no por la dote simplemente confesada, cualquiera que sea la fecha de su otorgamiento.

Ninguna reclamacion contra el estado á título de daños y perjuicios ó de equidad procede gubernativamente pasado un año despues del hecho en que se funda. El interesado puede acudir al tribunal competente, si entabla el recurso dentro de dos años contados desde igual fecha. *Ley de* 25 *de Junio de* 1870.

CAPITULO LIV.

DE LA CONTABILIDAD.

Son los presupuestos generales la cuenta universal del Estado, y deben contener el resúmen de todos los presupuestos especiales, indicando las sumas totales de los ingresos y gastos públicos.

Los presupuestos se dividen en ordinarios y extraordinarios. En aquéllos se incluyen los ingresos y los gastos de carácter permanente, aunque su cuantía sea variable: en éstos se comprenden los recursos y las obligaciones de carácter transitorio.

Cada Ministerio forma el presupuesto anual de los gastos de su servicio y lo pasa al de Hacienda, por el cual se redacta y somete á la aprobacion de las Cortes el general del Estado, presentando al mismo tiempo el de ingresos, ó la propuesta de los medios de cubrir todas las obligaciones.

No se considera vigente ningun presupuesto sino durante el año económico á que corresponda. El año económico se computa desde 1.° de Julio hasta 30 de Junio siguiente. El ejercicio de cada presupuesto comprende los gastos y los ingresos de dicho período, considerándose abierto durante seis meses más, para concluir la cobranza de haberes y la liqui-

dacion y pago de las obligaciones pendientes por servicios de aquel año.

Los ministros hacen uso de los créditos que se le han consignado sobre el Tesoro para satisfacer los servicios que dependen de su autoridad, y de todo rinden mensual y anualmente sus cuentas particulares que despues del primer exámen, reparos y fallo de la Intervencion general del estado, á quien con este carácter pertenece fiscalizar todos los actos de la administracion pública que produzcan ingresos ó gastos, pasan al Tribunal de Cuentas para su aprobacion definitiva.

El ministro de Hacienda tiene el carácter de ordenador general de los pagos que han de hacerse por las cajas públicas, cuyas funciones ejerce por su delegacion el director del Tesoro. Por respeto á este principio de unidad, las ordenaciones de pagos de la presidencia del Consejo de ministros y de los ministerios de Gracia y Justicia, Gobernacion y Fomento fueron incorporadas en el de Hacienda.

Cuando ocurren gastos urgentes y de imprescindible necesidad á juicio y bajo la responsabilidad del Gobierno, y no se hallan comprendidos en los presupuestos, ó cuando, hallándose previstos, el crédito legislativo fuere insuficiente y no resultaren sobrantes en otros capítulos de la seccion á que corresponda el gasto, de modo que no se pueda satisfacer la obligacion mediante una simple transferencia de crédito, se concede al ministerio correspondiente un crédito extraordinario ó un suplemento de crédito.

Si las Cortes se hallan reunidas, á ellas les toca otorgar los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios; si no, se instruye expediente oido el Consejo de Estado en pleno sobre la necesidad y urgencia de la concesion, y se acuerda en Consejo de ministros.

En este caso se reputan dichos créditos provisionales hasta la definitiva aprobacion de las Cortes. *Ley de 25 de Junio de* 1870.

La provincia tiene tambien sus gastos é ingresos propios, y de consiguiente hay un presupuesto provincial.

El activo de la administracion provincial se compone del producto de los bienes, rentas, derechos ó capitales que por cualquiera concepto pertenezcan á la provincia ó á los esta-

blecimientos que de ella dependen. No siendo bastante, la Diputacion acuerda por el resto un repartimiento entre los pueblos de la provincia en proporcion de lo que por contribuciones directas pague cada uno al Tesoro. Estos ingresos son independientes de los generales del Estado.

El pasivo ó los gastos de la provincia se dividen en obligatorios y voluntarios. Son obligatorios aquéllos que la administracion provincial no puede incluir ó desechar á su arbitrio, porque la ley los considera necesarios ó forzosos; y voluntarios los que incluye ó desecha con entera libertad.

La Diputacion provincial redacta, discute y aprueba el presupuesto ordinario y lo remite por conducto del gobernador al Ministerio de la Gobernacion para el doble efecto de corregir las extralimitaciones legales, si las hubiere, é impedir que sean perjudicados los intereses generales de los pueblos.

La aprobacion del presupuesto exige el voto de la mayoría absoluta del total de diputados.

El presupuesto definitivamente aprobado es ejecutivo, y empieza á regir en el siguiente año económico; y si por cualquiera causa no estuviere fenecido, sigue rigiendo el anterior.

Para cubrir obligaciones imprevistas, se forma y aprueba en iguales términos un presupuesto extraordinario.

Es ordenador de pagos el presidente de la Diputacion ó quien haga sus veces, miéntras se halle reunida, y cuando no, el vice-presidente de la Comision provincial. El contador tiene á su cargo la intervencion.

No es lícito proceder por la via del apremio contra las Diputaciones y los Ayuntamientos deudores, á no ser que las deudas estén aseguradas con prenda ó hipoteca. Los acreedores tienen expedito el recurso á los tribunales de justicia; y si éstos fallan condenando al pago á la Diputacion ó al Ayuntamiento demandado, deben formar un presupuesto extraordinario, ó consignar en los ordinarios sucesivos las cantidades necesarias al reintegro del capital con sus réditos, allanándose el acreedor á la extincion de la deuda en aquellos plazos. Si no se allana, y el Ayuntamiento carece de recursos para pagar toda la suma de una vez, dirime la discordia la Diputacion provincial, con audiencia de los interesados.

El gobernador debe presentar cada año la cuenta general

documentada que comprende los gastos é ingresos durante los doce meses del ejercicio del presupuesto anterior, y la adicional relativa á los seis meses siguientes que dura el período de ampliacion.

Ambas se someten al exámen de la Diputacion, y con su informe ó censura, se remiten por conducto del ministerio de la Gobernacion al Tribunal de Cuentas. *Leyes de* 20 *de Setiembre de* 1865, 20 *de Agosto de* 1870 y 16 *de Diciembre de* 1876.

Tiene asimismo cada Ayuntamiento sus ingresos y gastos, de modo que hay además presupuestos municipales.

Consisten los primeros en rentas y productos procedentes de bienes, derechos ó capitales que pertenecen al municipio ó á los establecimientos que de él dependen; en arbitrios é impuestos municipales sobre determinados servicios, obras ó industrias, aprovechamientos de policía urbana y rural, multas por infraccion de las ordenanzas municipales, etc.; en repartimientos vecinales, cuando no alcanzan los anteriores recursos; y por último, en impuestos sobre artículos de comer, beber y arder, ó más claro, en arbitrios sobre los consumos dentro de los límites que la ley señala y por via de excepcion y suplemento necesario á la nivelacion del presupuesto.

Los gastos son tambien obligatorios y voluntarios en la administracion municipal lo mismo que en la provincial. Los presupuestos son, como en ella, ordinarios y extraordinarios.

El Ayuntamiento forma el presupuesto, lo censura el síndico, se publica y lo discute y vota la Junta municipal, es decir, el Ayuntamiento en union con los asociados de que dimos noticia en su lugar oportuno.

Para tomar acuerdo se requiere la mayoría absoluta del total de vocales que componen la Junta; y si en la primera sesion no se reune dicho número, se repite la convocatoria, y entónces resuelve la simple mayoría de los concurrentes. Exceptúanse los pueblos menores de 200 habitantes, en los cuales basta el voto de la mitad más uno de los concurrentes, si llegan á la cuarta parte, por lo ménos, de los vecinos con derecho á componer la Junta.

Los Ayuntamientos remiten sus presupuestos respectivos al gobernador de la provincia, para el solo efecto de corregir las extralimitaciones legales, si las hubiere.

De los acuerdos de los gobernadores en materia de presupuestos, pueden alzarse las Juntas municipales en el término de ocho dias ante el Gobierno, á quien pertenece dictar la resolucion definitiva, oyendo al Consejo de Estado. Sin embargo, son en todo caso ejecutivos, sin perjucio de ulterior recurso, los presupuestos aprobados por la Junta para acudir al remedio de ciertas necesidades públicas de absoluta urgencia, como providencias sanitarias á la vista del peligro y obras de carácter perentorio, no excediendo su importe del máximo legal, esto es, de 2 pesetas y 50 céntimos por vecino, ni de la tercera parte del presupuesto ordinario.

Los Ayuntamientos recaudan y administran los fondos municipales, los distribuyen y aplican á los diversos servicios previstos en el presupuesto. La ordenacion de los pagos pertenece al alcalde.

El contador ó el concejal interventor forma las cuentas del ejercicio, y prévia censura del síndico, las somete al exámen del Ayuntamiento. A la Junta municipal corresponde su revision y censura, y la aprobacion difinitiva al gobernador, oida la Comision provincial, si los gastos no exceden de 100.000 pesetas, y si exceden al Tribunal de Cuentas. *Leyes de* 20 *de Agosto de* 1870 y 16 *de Diciembre de* 1876.

Todos los que por su empleo, ó por comision temporal y especial, administren, recauden ó custodien efectos, caudales ó pertenencias del estado, están obligados á rendir cuentas, salvas las excepciones que á propósito de los Ayuntamientos hemos advertido. De aquí la necesidad de una jurisdiccion especial y privativa para examinarlas, revisarlas, aprobarlas y fenecerlas.

En efecto, hay un Tribunal de Cuentas á quien compete el conocimiento y resolucion final de las del estado. En virtud de un real decreto acordado en Consejo de ministros, son nombrados los de este Tribunal dentro de las categorías que la ley determina. Su cesacion y jubilacion tambien se acuerdan en Consejo de ministros y publican en forma de real decreto, prévia instruccion de expediente en que deben ser oidos el interesado, el presidente del Tribunal y el Consejo de Estado.

La jurisdiccion de este Tribunal alcanza, con derogacion de todo fuero, no sólo á las personas arriba dichas, sino tambien á los ordenadores, interventores y pagadores y á los herede-

ros y causa-habientes de todos ellos; y no sólo se extiende á la calificacion de las cuentas, sino que además conoce de los expedientes de reintegro por alcances ó malversaciones, declara la absolucion de responsabilidad y la cancelacion de fianzas, requiere y compele directamente y de oficio á los responsables, y procede contra ellos por la via de apremio.

Los fallos del Tribunal son definitivos, salvo los recursos de aclaracion y revision, y el de casacion ante el mismo Tribunal en pleno por infraccion manifiesta de las leyes, ó cuando en la tramitacion del juicio se hubiesen violado las formas sustanciales de la actuacion. *Leyes de* 25 *de Enero de* 1870 y 3 *de Julio de* 1877.

CAPÍTULO LV.

DE LAS SERVIDUMBRES PÚBLICAS.

Las servidumbres de utilidad pública, son una limitacion de la propiedad particular, y así existen con absoluta independencia de la voluntad de los dueños, porque es la ley quien las impone, y la administracion quien las declara en beneficio de los pueblos.

Divídense en temporales y perpétuas. Estas equivalen á una expropiacion, y así no pueden exigirse sino segun los trámites señalados para la enajenacion forzosa; y aquéllas las constituye la administracion con la cláusula del resarcimiento de daños y perjuicios.

Las servidumbres perpétuas se establecen por los motivos siguientes:

1.° Para la mayor seguridad del estado, la prohibicion de edificar dentro de la zona táctica de las plazas de guerra y fortalezas sin permiso del Gobierno, y de reparar sin igual licencia los edificios construidos, si hubiere de resultar aumento en su planta, elevacion ó solidez.

2.° Para la conservacion de los caminos, la prohibicion de cortar sin permiso de la autoridad los árboles colindantes con las carreteras generales y los comprendidos en la distancia de 30 varas, si estuviesen en terrenos costaneros, así como la de entorpecer sin igual licencia el libre curso de las aguas que provienen de la via pública.

3.° En favor de la navegacion fluvial, la obligacion im-

puesta á los propietarios colindantes de no impedir el uso público de los rios y sus riberas.

4.° En interés de los montes, la prohibicion de cortar las ramas y raíces de los árboles situados en las lindes, aunque las extiendan á la propiedad ajena, salvo con las limitaciones señaladas en las leyes y reglamentos.

5.° En beneficio de la ganadería, las servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento comun de los ganados.

6.° Para el fomento de las minas, las limitaciones que imponen al derecho de propiedad las labores de exploracion, los transportes, desagües y demás servicios necesarios al desarrollo de la industria minera, y á la seguridad y salubridad públicas.

7.° En materia de aguas, todas las naturales, y las legales de acueducto, estribo de presa y de parada ó partidor, abrevadero y saca de agua, camino de sirga y demás inherentes á los prédios ribereños.

8.° En órden á la policía urbana, la obligacion que tienen los dueños de edificios ó terrenos colindantes con la via pública de las poblaciones de costear las aceras que se construyan en una latitud de tres piés.

Son servidumbres temporales la ocupacion pasajera de los terrenos, las excavaciones, extraccion, depósito y acarreo de materiales y otras cargas análogas á que están sujetos los terrenos contiguos á las obras públicas.

Ampliando la nueva ley de enajenacion forzosa el derecho constituido acerca de la ocupacion temporal de los terrenos de propiedad particular para facilitar la ejecucion de las obras públicas, establece el principio que la declaracion de utilidad pública confiere á la administracion, así como á las personas ó corporaciones que la subroguen en su derecho, la facultad de imponer este gravámen, siempre que sea necesario.

La indemnizacion á que diere lugar se regula del mismo modo que se expresa en el capítulo siguiente para el caso de la enajenacion forzosa, con la sola diferencia que no siendo á veces posible apreciar anticipadamente el importe de los daños y perjuicios que resulten de la ocupacion temporal, no siempre será prévia la indemnizacion. Entónces autoriza la

ley al gobernador para fijar la cantidad por convenio entre el propietario y la administracion; y á falta de acuerdo, la cantidad que se constituye en depósito se regula por la hoja de tasacion presentada por el perito del propietario.

CAPÍTULO LVI.

DE LA ENAJENACION FORZOSA POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA.

Cuando la propiedad privada se opone al desarrollo de los intereses públicos, la ley remueve este obstáculo obligando al propietario á la enajenacion.

En efecto, segun la Constitucion, nadie puede ser privado de sus bienes sino por autoridad competente, y por causa justificada de utilidad comun, prévia indemnizacion. Si no precede este requisito, el juez ampara, y en su caso, reintegra en la posesion al expropiado. *Const., art.* 10.

La nueva ley que rige en la materia lleva un título mal escogido. Llámase ley de expropiacion forzosa por causa de utilidad pública, cuando no hay verdadera expropiacion, ni en caso de haberla sería ni podia ser voluntaria. Expropiacion implica la idea de un despojo que no se compadece con las garantías de la propiedad segun la letra y espíritu de la Constitucion.

Como quiera, son obras de utilidad pública, y por tanto, causa legítima de enajenacion forzosa de la propiedad inmueble, las que tienen por objeto directo proporcionar al estado, á una ó más provincias, ó á uno ó más pueblos cualesquiera usos ó mejoras que ceden en bien general, ya sean ejecutadas por la administracion, ya por empresas ó compañías particulares debidamente autorizadas.

No se puede llevar á efecto la enajenacion forzosa sin que precedan los requisitos y se observen los trámites establecidos en la ley, á saber:

1.º Declaracion de utilidad pública por la autoridad competente. En este punto remitimos al lector al capítulo en que se trata de las Obras públicas en general.

2.º Diligencias para acreditar la necesidad de la ocupacion total ó parcial del inmueble. Comprenden la relacion nominal de los interesados en la expropiacion con arreglo al

proyecto aprobado, la rectificacion, la publicidad, las reclamaciones, la decision del gobernador, oida la Comision provincial, la alzada al ministro de Fomento, y apurados los trámites de la via gubernativa, el recurso por la contenciosa.

Resuelta la cuestion en sentido afirmativo, cada interesado nombra ante el alcalde el perito que ha de representarle en el acto de la valuacion, así como la administracion el suyo y se fija el dia en que deben empezar las operaciones de la medicion, como acto preparatorio del justiprecio.

3.º La tasacion.—La administracion procura adquirir la finca por convenio con su dueño. Si no hay convenio, el ingeniero ó persona facultativa que representa al Gobierno extiende una hoja de aprecio que el gobernador comunica al interesado. Aceptada por éste, la administracion adquiere el derecho de ocupar en todo ó en parte la finca, prévio el pago de su valor. Si el dueño rehusa la propuesta, presenta otra hoja de aprecio suscrita por su perito. En caso de conformidad, se entiende fijado de comun acuerdo el precio. Si hay discordia, se reunen ambos peritos, y no resultando avenencia, el juez de primera instancia del partido designa un tercer perito para que dirima la discordia.

El gobernador, en vista de las declaraciones de los peritos y de los datos aportados al expediente, dicta resolucion motivada, oyendo á la Comision provincial. Los interesados pueden acudir al Gobierno, y si éste la confirma, impugnarla por la via contenciosa.

4.º Pago y toma de posesion.—El pago debe hacerse en metálico ante el alcalde del pueblo en cuyo término se hallen situadas las fincas, y la administracion entra de lleno en la posesion del inmueble sin necesidad de deshaucio ni otra diligencia judicial.

El procedimiento puramente gubernativo que autoriza la nueva ley, es sin duda más llano y expedito que los trámites dilatorios de la jurisdiccion ordinaria; pero faltan garantías al derecho de propiedad. No debiera haberse olvidado en esta ocasion que el escudo de los derechos civiles son los tribunales de justicia, cuya intervencion repele la nueva ley por sistema. La intencion es recta; pero hay imprudencia en conceder al Gobierno tanta latitud al aplicar la ley de expropiacion, cuando son tan impetuosas las corrientes de un siglo

en que á nombre del socialismo, se combate el derecho de propiedad. *Ley de* 10 *de Enero de* 1879.

CAPÍTULO LVII.

DE LOS PROCEDIMIENTOS.

El poder administrativo ejerce unas veces actos de imperio y otras actos de jurisdiccion. En ambos casos, sea que haga uso de la accion ó adopte las formas del juicio, debe observar los trámites establecidos por las leyes al instruir los expedientes que ilustran á la autoridad llamada á dictar una resolucion que cause estado.

Hay un procedimiento gubernativo y otro contencioso. Cuando el particular solicita de la administracion un acto propio de su poder discrecional, porque es potestativo en ella conceder ó negar lo que se le pide, ó cuando procede de oficio sin ser requerida por ningun interesado, la autoridad se informa, estudia el negocio y lo resuelve, tres períodos de la instruccion breve y sencilla que se distingue con el nombre de *via gubernativa*, equivalentes á la prueba, á la discusion oral ó escrita y á la sentencia en materia litigiosa.

En la via gubernativa no se exigen las solemnidades del derecho que acompañan á un debate contradictorio, ni por regla general trámites rigorosos so pena de nulidad como en los juicios. Sin embargo, hay casos de excepcion en que las leyes ó los reglamentos prescriben ciertas diligencias necesarias para la validez de los actos, como la publicidad, la notificacion ó la audiencia de los interesados, la consulta prévia de un cuerpo ó centro administrativo, y entónces son trámites tan esenciales que su omision vicia el procedimiento y abre la puerta á ulteriores recursos por abuso de autoridad, porque en efecto la autoridad abusa al prescindir de las formas legales.

Si el particular se siente agraviado por la administracion y ofendido en su derecho, puede acudir á los tribunales por la *via contenciosa*, y provocar un verdadero juicio. Es circunstancia necesaria para que proceda la via contenciosa, que se hayan apurado todos los trámites de la gubernativa; de suerte que el interesado se alce de una providencia que causa estado, y presente su demanda dentro de seis meses contados

desde el dia en que se le haya hecho saber en la forma administrativa la resolucion final que motiva el recurso. *Reales decretos de* 21 *de Mayo de* 1853 y 20 *de Junio de* 1858. Aunque el plazo ordinario sean seis meses, varía en casos especiales.

El modo de sustanciar los negocios litigiosos de la administracion que se ventilan ante los tribunales revestidos de una jurisdiccion especial guarda mucha analogía con el establecido para el enjuiciamiento civil, aventajándole sin embargo en sencillez y celeridad.

CAPÍTULO LVIII.

DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

La jurisdiccion administrativa es el complemento de la accion, porque la facultad de conocer y decidir los asuntos contenciosos de este órden significa el derecho de explicar los actos propios de la administracion, de remover los obstáculos á su observancia y procurar su cumplimiento.

La potestad de ejecutar las leyes pertenece al Rey; y como admitir un superior que juzgue sus actos ó los de sus agentes equivale á reconocer la potestad de remediarlos con menoscabo de la justa y necesaria independencia del poder ejecutivo, la jurisdiccion administrativa es y debe ser inherente á la accion misma.

En efecto, entre la accion y la jurisdiccion administrativas no media ninguna diferencia esencial, porque ambas se derivan de la misma fuente. En el primer caso la administracion procede gubernativamente, es decir, que la autoridad se informa, examina y decreta. En el segundo caso la administracion guarda las formas de un juicio, y sus decisiones tienen fuerza de sentencia ejecutoria.

Tal es el sistema que prevaleció en España durante un cuarto de siglo, hasta que, soplando recio el viento de la novedad, hizo girar la veleta en direccion de otra escuela que dice: «Hay una sola justicia y una sola jurisdiccion delegada en los jueces y tribunales ordinarios. La division de los poderes públicos, fundamento del régimen constitucional, no permite que la administracion juzgue, ni la justicia administre. Si sobrevienen conflictos entre el interés general y el derecho

particular, el estado debe venir á juicio como el último ciudadano, porque siempre se ventila una cuestion de órden civil. La jurisdiccion administrativa constituye un odioso privilegio, puesto que el estado interviene en ciertos litigios como juez y parte, y queda indefenso el derecho individual.»

La índole de este libro no consiente mediar en tan grave controversia; pero no disimulamos nuestra inclinacion al primer sistema como cuestion de doctrina y de útil aplicacion en donde quiera que ni el interés particular se resigna á ceder el paso al bien público, ni los tribunales de justicia participan del espíritu de la administracion, cuyo criterio suele ser distinto del que se aplica á las cuestiones de derecho privado.

No pensó lo mismo el Gobierno provisional, ántes halló conveniente suprimir los tribunales administrativos, y llevar los negocios pendientes del fallo de los Consejos provinciales y del Consejo de Estado á las Audiencias y al Tribunal Supremo. *Decreto de* 16 *de Octubre de* 1868.

Más adelante al dar nueva organizacion á este Tribunal, dijo el Gobierno que la jurisdiccion contencioso-administrativa habia sido mirada generalmente con disfavor, porque arrancaba á la ordinaria el conocimiento de pleitos que envolvian con frecuencia cuestiones de órden civil; que estaba encomendada á corporaciones cuyos individuos no tenian el carácter de inamovibles, y dejando su resolucion definitiva y ejecutoria al Gobierno, no inspiraba cumplida confianza á los litigantes ni al país que veia que al cabo una de las partes en el litigio era quien pronunciaba el fallo; que multitud de cuestiones entre el interés público y el derecho particular, atribuidas á la jurisdiccion contencioso-administrativa, son de la legítima competencia de la ordinaria, porque el estado, los pueblos y las corporaciones son personas jurídicas á cuyas contiendas debe aplicarse la ley civil, puesto que se refieren á la propiedad ó á la contratacion, materias definidas por el derecho comun.

«No desconoce el Gobierno (prosigue) que es cuestion muy debatida, si cuando se trata de aplicar las leyes puramente administrativas, y de ello resulta lesion á los derechos de tercero, debe ventilarse la diferencia ante la administracion procediendo en la forma contenciosa, ó atribuirse á lo conten-

cioso-judicial el conocimiento de todo acto que los ofenda y lastime, cuando están escritos en una ley ó disposicion de carácter general; y por último, el Gobierno no se toma tiempo para estudiarla, ántes de adoptar ninguna resolucion definitiva.»

Así pués el Gobierno, mostrándose poco amigo de la jurisdiccion contencioso-administrativa, se guardó muy bien de declararse su enemigo. En esta perpleja tribulacion de su ánimo, adoptó el término medio de conservarla y encomendarla interinamente á los tribunales ordinarios, modo de composicion que nada resuelve, porque está reñido con todos los principios.

Se concibe una jurisdiccion complemento de la accion administrativa, ejercida por personas ó corporaciones cuyos individuos sean amovibles. Tambien se concibe una jurisdiccion ordinaria delegada sin reserva alguna en jueces inamovibles con potestad de conocer y decidir todos los negocios contenciosos, erigiendo tribunales independientes y soberanos que pesen en la misma balanza los derechos de los particulares cuando litigan entre sí ó con la administracion. Lo que no se concibe es una jurisdiccion mixta en razon de su doble competencia y de la distinta forma del procedimiento, á la cual corresponde una organizacion propia y exclusiva de la civil ó criminal.

Por último, volvieron las aguas á correr por su antiguo cáuce, restituyendo al Consejo de Estado la jurisdiccion administrativa como tribunal superior de este órden, y atribuyendo á las Comisiones provinciales la que ejercieron los extinguidos Consejos provinciales como tribunales administrativos de primera instancia. *Decreto de* 20 *de Enero de* 1875 *y ley de* 30 *de Diciembre de* 1876.

CAPÍTULO LIX.

DE LAS COMPETENCIAS.

Llámase competencia en general el conflicto entre dos ó más autoridades, cuando todas pretenden conocer ó no conocer cierta causa ó negocio.

Son las competencias de *jurisdiccion* ó de *atribuciones*.

Ocurre la primera cuando la controversia se suscita entre autoridades ó cuerpos de un mismo órden; y la segunda cuando las autoridades pertenecen á un órden distinto, como si la una fuese judicial y la otra administrativa. En este caso es la competencia un acto por el cual el gobernador de una provincia revindica ante los tribunales ordinarios ó especiales en nombre de la administracion el conocimiento de un asunto que en virtud del texto expreso de la ley le pertenece ó crée pertenecerle.

Divídense tambien las competencias en *positivas* y *negativas*. En aquéllas estriba la cuestion en declararse ambas autoridades competentes, y en éstas declararse incompetentes para conocer de un asunto.

Es regla general y constante que el superior comun dirime las competencias que se suscitan entre sus inferiores; y segun ella, al gobernador toca resolver las cuestiones de esta naturaleza entre dos alcaldes, al ministro de la Gobernacion las que promueven dos gobernadores, etc.

La dificultad sobreviene cuando la competencia pone frente á frente dos autoridades de órden distinto, v. gr. una judicial y otra administrativa, porque ¿en dónde está el superior comun?

Sólo el Rey tiene la plenitud de potestad necesaria para encerrar en sus límites los poderes constitucionales; y de aquí que sólo al Gobierno supremo de la nacion pertenece dirimir las competencias de atribuciones que ocurran entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales, porque es superior comun de la administracion y la justicia, y regulador de todas las jurisdicciones.

Es privativo de los gobernadores de provincia suscitar contienda de competencia de jurisdiccion y atribuciones, y no la provocan sino para reclamar los negocios cuyo conocimiento les corresponda en virtud de disposicion expresa á las autoridades que de ellos dependen ó á la administracion civil en general, oida préviamente la Comision provincial.

Síguese de lo dicho que ni los ministros, ni las demás autoridades, agentes ó cuerpos administrativos pueden suscitar estas contiendas, y ménos todavía los jueces y tribunales, porque la independencia del poder judicial daria por resultado entorpecer ó paralizar la marcha de la administracion.

No pueden los gobernadores promover contienda de competencia:

1.° En los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por la ley á los funcionarios de la administracion, ó cuando en virtud de la misma ley deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestion prévia de la cual dependa el fallo de los tribunales ordinarios ó especiales.

2.° En los pleitos de comercio durante la primera instancia, y en los juicios de paz.

3.° En los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

4.° Tampoco deben promoverla á los jueces y tribunales situados fuera de su territorio, porque sólo en donde ejercen autoridad representan á la administracion.

El ministerio fiscal interpone de oficio su declinatoria ante el juez; y si éste no estima la inhibicion, lo comunica al gobernador de la provincia, quien, hallando que el asunto es administrativo, requiere de inhibicion al juez ó tribunal. Recibido el exhorto suspende el juzgado ó tribunal todo procedimiento y lo comunica al fiscal y á las partes, cita para la vista del artículo, y provée auto en que se declara competente ó incompetente. Si lo primero, exhorta al gobernador para que le deje expedita su jurisdiccion, ó de lo contrario tenga por formada la competencia; y si lo segundo, le remite los autos dentro de dos dias.

El gobernador de la provincia, cuando se formaliza la competencia, oida la Comision provincial, dirige nueva comunicacion al juez ó tribunal requerido, insistiendo ó no en declararse competente. Si insiste, ambos contendientes remiten el expediente y autos de competencia al presidente del Consejo de ministros, quien los pasa al Consejo de Estado que consulta la decision motivada conforme á justicia. La decision aprobada por el Rey á propuesta del Consejo de ministros es irrevocable, es decir, no admite ulterior recurso, y se publica en forma de real decreto.

El gobernador, una vez que se haya declarado competente ó incompetente, no puede revocar su acuerdo. La autoridad del gobernador en este punto expira al dictar una resolucion.

La competencia negativa es una doble declaracion de in-

competencia ó una recíproca declinatoria más que una verdadera contienda entre dos poderes rivales. Si se suscita ante autoridades del mismo órden, debe decidir la cuestion el superior gerárquico; y cuando fueren de diversa línea, los jueces ó tribunales, oido el ministerio fiscal, así como los gobernadores, prévio dictámen de las Comisiones provinciales, se declaran incompetentes siempre que se someta á su decision algun negocio que consideren extraño á su autoridad ó jurisdiccion.

CAPÍTULO LX.

DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Los agravios verdaderos ó presuntos que la administracion infiere á los particulares cuyo derecho desconoce ó atropella, dan orígen á los litigios administrativos ó controversias sobre arreglo de cargas y disfrutes comunes, inteligencia, cumplimiento y rescision de los contratos celebrados con motivo de servicios y obras públicas, imposicion de las servidumbres de utilidad general, declaracion de caducidad de concesiones de aguas, minas ó privilegios de invencion y otros acuerdos que, habiendo creado entre el estado y los individuos derechos recíprocos, suscitan contestaciones que no pueden resolverse por la interpretacion de los actos que las promueven.

Lo contencioso-administrativo supone:

1.° Una controversia entre el interés público y el derecho particular, ó una cuestion en que sean partes el individuo y la administracion.

2.° Un acto especial ó un hecho particular de la administracion orígen del agravio verdadero ó presunto y causa de la controversia.

3.° Una reclamacion particular fundada en un derecho adquirido que la administracion conculca, es decir, la lesion de un derecho perfecto y absoluto, apoyado en un título formal y positivo que la administracion está obligada á respetar.

Así, pues, toda cuestion de carácter contencioso-administrativo supone una controversia entre el interés público y un derecho privado, ó un litigio en que son partes la administracion y el individuo á consecuencia de un acto de la admi-

nistracion misma que lo interpreta negando la pretension de los interesados.

No son causa de litigios administrativos los actos de puro mando ó el ejercicio del poder discrecional que á la administracion pertenece, porque cuando ordena por via de regla general lo conveniente al interés público, usa de su derecho y á nadie hace agravio. La cuestion nace de un acto de la administracion, tal vez digno de censura, pero al fin acto de su poder reglamentado.

Tampoco dan orígen á esta clase de cuestiones las providencias que arreglan el interés colectivo de la agricultura, de la industria, del comercio, etc., porque no crean derechos, ni modifican los preexistentes ni tienen más objeto que arreglar un servicio público, lo cual es potestativo en la administracion.

Es preciso para que se promueva un litigio administrativo que exista una reclamacion particular fundada en un derecho adquirido que la administracion desconoce ó no respeta. No basta que el derecho particular sea ofendido con ocasion ó por consecuencia del acto administrativo, ni que la reclamacion se funde en un interés más ó ménos legítimo, porque siempre se pospone el bien particular al bien comun.

Como los derechos adquiridos están bajo la salvaguardia de las leyes que los rodean de formas tutelares, si la administracion viola estas formas, comete un abuso de autoridad, no usando de la que le corresponde de un modo legal. El acto es ilegítimo, porque si no en el fondo, en el modo de proceder, la administracion traspasa al límite de su competencia.

Las cuestiones contencioso-administrativas se diferencian:

1.° De las cuestiones de órden constitucional, porque éstas versan sobre el libre ejercicio de los poderes públicos y afectan los derechos ó intereses del estado.

2.° De lo puramente administrativo, porque en esto no hay derechos particulares y obligaciones correlativas que limiten la accion del Gobierno.

3.° De lo contencioso-ordinario, porque son partes en el litigio dos ó más personas en representacion de sus derechos privados.

Lo contencioso-administrativo es un término medio, una transaccion entre la administracion pura y la justicia civil.

Que el Gobierno retenga esta jurisdiccion especial ó la delegue en los tribunales ordinarios, miéntras reconozca la existencia de lo contencioso-administrativo, no puede ni debe confundirse con lo contencioso-judicial.

CAPÍTULO LXI.

DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE PRIMERA INSTANCIA.

Son las Comisiones provinciales *por ahora y sin perjuicio de lo que en adelante se determine*, tribunales administrativos de primera instancia, y ejercen una verdadera jurisdiccion, porque pronuncian sentencias en los negocios contenciosos de la administracion que causan ejecutoria, como si resolviesen cuestiones de derecho privado.

Su competencia se extiende á conocer y determinar las cuestiones contenciosas relativas:

1.° Al uso y distribucion de los bienes y aprovechamientos provinciales y municipales.

2.° Al repartimiento y exaccion individual de toda especie de cargas municipales y provinciales.

3.° Á la cuota señalada á cada pueblo cuando son dos ó más los interesados en la construccion y conservacion de un camino, y deben todos contribuir en justa proporcion.

4.° Á la reparacion de los daños que causen las empresas de explotacion de los caminos de que trata el párrafo anterior.

5.° Á las intrusiones y usurpaciones de la via pública y servidumbres pecuarias.

6.° Al resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por la ejecucion de las obras públicas.

7.° Al deslinde de los términos correspondientes á pueblos y Ayuntamientos, cuando estas cuestiones proceden de una disposicion administrativa.

8.° Al curso, navegacion y flote de los rios y canales, obras hechas en sus cáuces y primera distribucion de sus aguas para riegos y otros usos.

9.° Á la insalubridad, peligro é incomodidad de las fábricas, talleres, máquinas ú oficios y su remocion á otros puntos.

10. Á la caducidad de las pertenencias de minas, escoriales y terreros.

11. Á la demolicion y reparacion de los edificios ruinosos, alineacion y altura de los que se construyan de nuevo, cuando la ley ó los reglamentos declaren que procede la via contenciosa.

12. Á los agravios en la formacion definitiva del registro estadístico de fincas.

13. Á la represion de las contravenciones á los reglamentos de caminos, canales de navegacion y riego, construccion urbana ó rural, policía del tránsito, caza, pesca, montes y plantíos.

14. Al cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos y remates celebrados con la administracion provincial y municipal para toda especie de servicios y obras públicas.

15. Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al estado ó á los establecimientos públicos, reservando las cuestiones de derecho civil á la jurisdiccion ordinaria competente.

16. Á la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y ventas celebradas por la administracion provincial de propiedades y derechos del estado.

17. Á la indemnizacion, legitimidad y liquidacion de los créditos de los partícipes legos en diezmos.

18. Y por último entienden en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administracion civil para los que no establezcan las leyes juzgados especiales, y en todo aquello á que se extiende ahora, ó se extienda en lo adelante su jurisdiccion.

La competencia de las Comisiones provinciales en cuanto tribunales administrativos, está encerrada en límites muy angostos, ya porque no conocen de todas las cuestiones contenciosas de la administracion, sino de aquéllas que las leyes y reglamentos someten á su decision de un modo expreso, ya porque no pueden admitir ninguna demanda sino despues de haber el demandante agotado todos los recursos de la via gubernativa, y ya en fin porque no les está permitido mezclarse é ingerirse en los actos de la administracion, so pena de atentar contra su independencia y eximirla de toda responsabilidad.

El procedimiento se incoa con la demanda documentada

del actor ó su representante legal. La Comision provincial, en vista de la demanda, consulta al gobernador si procede la via contenciosa.

Si la contestacion es afirmativa, se devuelve la demanda á la Comision provincial para que conozca del asunto y lo decida por sus trámites. En caso negativo, si el demandante no se conforma con la resolucion del gobernador, puede acudir al ministro competente, quien estima sin ulterior recurso lo que proceda, oido el Consejo de Estado.

El ministerio fiscal representa á la administracion en los negocios contencioso-administrativos que se siguen en las Comisiones, y la sustanciacion se ajusta al reglamento de 1.° de Octubre de 1845 sobre el modo de proceder los Consejos provinciales.

Las Comisiones no pueden en ningun caso determinar nada por via de regla general, limitándose sus facultades, en uso de esta jurisdiccion especial provisionalmente delegada, á fallar las cuestiones sometidas à su exámen.

CAPÍTULO LXII.

DEL TRIBUNAL SUPERIOR EN EL ÓRDEN ADMINISTRATIVO.

Compete al Consejo de Estado decidir sin ulterior recurso las cuestiones contencioso-administrativas, ya conozca de ellas en primera y única instancia, ya en grado de apelacion de los jueces y tribunales administrativos.

El Consejo de Estado no ejerce una verdadera jurisdiccion, porque no pronuncia sentencias, sino que consulta decisiones cuasi-judiciales que en tanto tienen fuerza obligatoria, en cuanto el Rey las aprueba y confirma con el sello de su autoridad.

Conoce en primera y única instancia:

I. De las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia y rescision de los remates y contratos celebrados directamente por el Gobierno ó por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administracion civil ó militar para toda clase de servicios y obras públicas.

II. De las demandas contenciosas á que dieren lugar las resoluciones particulares de los ministros en los negocios de la Península y Ultramar.

III. De los recursos de reposicion, aclaracion y revision de las providencias y resoluciones del mismo Consejo.

Conoce en segunda y última instancia de la resolucion final de los negocios contencioso-administrativos, y señaladamente de los recursos de apelacion ó nulidad:

I. Contra cualquiera resolucion del Gobierno acerca de los derechos de las clases pasivas civiles.

II. Contra los fallos de las Comisiones provinciales como tribunales administrativos de primera instancia, cuando proceden la apelacion ó el recurso de nulidad.

Presentada una demanda contencioso-administrativa en la Seccion de lo Contencioso, se oye por via de instruccion sobre su procedencia al demandante y fiscal. La Seccion admite la demanda ó la repele cuando no cabe la via contenciosa, y su resolucion, sin prévia consulta al Gobierno, es definitiva.

No procede ninguna demanda, sino despues de haber el actor apurado todos los recursos posibles dentro de la via gubernativa.

El fiscal es el defensor nato de la administracion en sus negocios contenciosos.

Las decisiones que la Sala de lo Contencioso propone en las cuestiones que ante ella se ventilan, causan estado una vez aprobadas por el Gobierno. Son proyectos de sentencia y no sentencias verdaderas, como las dictadas por los tribunales ordinarios que tienen fuerza ejecutoria por sí mismas.

Por eso se dice con razon que la jurisdiccion del Consejo de Estado no es plena y perfecta, sino una participacion de la justicia retenida por el Rey, para que sea administrada guardando las formas tutelares de un juicio.

La sustanciacion de los negocios contencioso-administrativos es materia que no puede reducirse á los estrechos límites de un compendio. *Reglamento de* 30 *de Diciembre de* 1846, *ley orgánica del Consejo de Estado de* 17 *de Enero de* 1860, *real decreto de* 19 *de Octubre del mismo año, decretos de* 26 *de Noviembre de* 1868, 20, 24 *y* 26 *de Enero y* 11 *de Febrero de* 1875, y *ley de* 30 *de Diciembre de* 1876.

FIN.

ÍNDICE

DE LAS MATERIAS CONTENIDAS EN ESTA OBRA.

DERECHO POLITICO.

PARTE PRIMERA.

TEORÍA.

	Págs.
Capitulo I.—Del destino del hombre..	9
Cap. II.—De la sociedad política.	10
Cap. III.—Del estado.	13
Cap. IV.—Del derecho político.	15
Cap. V.—Del Gobierno..	17
Cap. VI.—De las diversas formas de Gobierno.	19
Cap. VII.—De la monarquía.	23
Cap. VIII.—De la aristocràcia.	28
Cap. IX.—De la democrácia.	32
Cap. X.—Del Gobierno representativo	37
Cap. XI.—De las constituciones ó cartas constitucionales..	41
Cap. XII.—Del poder ejecutivo.	48
Cap. XIII.—Del poder judicial.	51

PARTE SEGUNDA.

HISTORIA.

Capítulo I.—Orígen y progreso de la nacionalidad española.	53
Cap. II.—De la conquista goda.	56
Cap. III.—De la monarquía visigoda.	58
Cap. IV.—De los Concilios de Toledo.	60

	Págs.
Cap. V.—Del Oficio palatino.	62
Cap. VI.—De las leyes visigodas..	64
Cap. VII.—De la administracion visigoda..	65
Cap. VIII.—Del estado de las personas.	67
Cap. IX.—De la propiedad territorial.	69
Cap. X.—Del espíritu religioso.	71
Cap. XI.—De la conquista por los Moros..	73
Cap. XII.—De la reconquista..	73
Cap. XIII.—Del territorio nacional.	75
Cap. XIV.—Formacion é incorporacion de los reinos de Leon y Castilla..	76
Cap. XV.—De la unidad nacional..	77
Cap. XVI.—De la monarquía..	78
Cap. XVII.—Aclamacion y coronacion de los Reyes..	80
Cap. XVIII.—Matrimonios de los Reyes..	81
Cap. XIX.—Jura del inmediato sucesor..	83
Cap. XX.—Del Príncipe de Asturias..	83
Cap. XXI.—De los Infantes de Castilla..	84
Cap. XXII.—Testamento de los Reyes.	85
Cap. XXIII.—De la tutoría de los Reyes.	86
Cap. XXIV.—De la incapacidad de los Reyes.	87
Cap. XXV.—De la renuncia de la corona.	88
Cap. XXVI.—De las Cortes..	89
Cap. XXVII.—De la nobleza.	95
Cap. XXVIII.—Del clero.	97
Cap. XXIX.—De las Órdenes militares..	100
Cap. XXX.—De los Concejos..	101
Cap. XXXI.—De los corregidores.	104
Cap. XXXII.—De la administracion..	105
Cap. XXXIII.—De la justicia..	106
Cap. XXXIV.—De la milicia.	107
Cap. XXXV.—Del gobierno representativo en España.	109

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Capítulo I.—De la ciencia administrativa.	113
Cap. II.—De la centralizacion administrativa..	116

	Págs.
Cap. III.—Del derecho administrativo.	121
Cap. IV —De la recíproca independencia de los poderes públicos.	122
Cap. V.—Del poder administrativo.	124
Cap. VI.—De la division territorial.	126
Cap. VII.—De la organizacion administrativa.	129
Cap. VIII.—Del Rey.	133
Cap. IX.—De los ministros, subsecretarios y directores. . .	136
Cap. X.—De los gobernadores de provincia y de los subgobernadores.	139
Cap. XI.—De los alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes de barrio.	143
Cap. XII.—De los Consejos de la administracion central, y principalmente del Consejo de Estado.	148
Cap. XIII.—De las Diputaciones provinciales.	153
Cap. XIV.—De los Ayuntamientos.	160
Cap. XV.—De los objetos del derecho administrativo. . . .	170
Cap. XVI.—De la poblacion.	171
Cap. XVII.—De las subsistencias públicas.	174
Cap. XVIII.—De la policía sanitaria.	177
Cap. XIX.—Del órden público.	183
Cap. XX.—De las prisiones.	186
Cap. XXI.—De los establecimientos penales.	190
Cap. XXII.—De la beneficencia pública.	194
Cap. XXIII.—De la instruccion pública.	200
Cap. XXIV.—De los juegos y espectáculos públicos.	207
Cap. XXV.—Del estado civil de las personas.	209
Cap. XXVI.—Del estado político de las personas.	212
Cap. XXVII.—De la libertad de imprenta.	216
Cap. XXVIII.—De las elecciones.	222
Cap. XXIX.—Del servicio militar.	237
Cap. XXX.—Del servicio naval.	241
Cap. XXXI.—De las cargas provinciales y municipales. . .	242
Cap. XXXII.—De las personas morales.	243
Cap. XXXIII.—Division de las cosas.	245
Cap. XXXIV.—De los bienes de la Corona.	245
Cap. XXXV.—De los bienes públicos.	246
Cap. XXXVI.—Del mar y sus riberas.	246
Cap. XXXVII.—De las aguas.	247

PÁGS.

Cap. XXXVIII.—De las carreteras. 255
Cap. XXXIX.—De los caminos de hierro. 258
Cap. XL.—De los puertos 261
Cap. XLI.—De las obras públicas. 261
Cap. XLII.—De los contratos de obras y servicios públicos. . 264
Cap. XLIII.—De los baldíos. 268
Cap. XLIV.—De los montes. 270
Cap. XLV.—De las minas. 274
Cap. XLVI.—De los bienes de corporacion. 279
Cap. XLVII.—De la caza y pesca. 281
Cap. XLVIII.—De la propiedad intelectual. 284
Cap. XLIX.—De la agricultura. 286
Cap. L.—De la ganadería. 288
Cap. LI.—De la industria. 290
Cap. LII.—Del comercio. 294
Cap. LIII.—De las contribuciones. 299
Cap. LIV.—De la contabilidad. 304
Cap. LV.—De las servidumbres públicas. 309
Cap. LVI.—De la enajenacion forzosa por causa de utilidad pública. 311
Cap. LVII.—De los procedimientos. 313
Cap. LVIII.—De la jurisdiccion administrativa. 314
Cap. LIX.—De las competencias. 316
Cap. LX.—De lo contencioso-administrativo. 319
Cap. LXI.—De los tribunales administrativos de primera instancia. 321
Cap. LXII.—Del tribunal superior en el órden administrativo. 323

FIN DEL ÍNDICE.